

Fichebundel

IBO Arbeidsmigratie

Datum

11 juli 2025

Inhoud

Voorwoord	5
1.1 Beperking onrechtmatige detachering van derdelanders	7
1.2 Beperken flexibiliteit van uitzendarbeid	11
1.3 Uitzendverbod in risicosectoren met structurele misstanden	14
1.4 Doorlenen verbieden bij uitzendarbeid	18
1.5 WML verhogen zonder koppeling met AOW en uitkeringen	21
1.6 Versobering van de ETK-regeling (verminderen van vrijgestelde kostenposten)	24
1.7 Extra capaciteit voor risicogerichte handhaving door de Belastingdienst	28
1.8 Flexwerk duurder maken via premiedifferentiatie WW	30
1.9 Beperken mogelijkheden tijdelijke contracten en oproepcontracten	32
1.10 Geleidelijk afbouwen en afschaffen startersaftrek en zelfstandigenaftrek	35
1.11 Afschaffen of aanpassing van de ETK-regeling	37
1.12 Faciliteren offshoring	42
Bouwsteen 2. Realiseren van maatschappelijke transitie	44
2.1 Stimuleren arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie	45
2.2 Robots naar de boerenpraktijk	49
2.3 Verkenning versnellen automatisering distributiecentra	52
2.4 Strategische migratiepartnerschappen	55
2.5 Versterken publiek-private samenwerking gericht op het aantrekken en behouden van internationaal talent	62
2.6 Beurs voor internationaal wetenschappelijk talent	66
2.7 Doorontwikkeling Zoekjaarvergunning	69
2.8 Kennismigrantenregeling selectiever en gericht maken, sectoraal toespitsen of afschaffen	72
2.9 Beter benutten bestaande mogelijkheden gva door uitbreiding van voorlichting aan en begeleiding van werkgevers	79
2.10 Versteven kennisbasis arbeidsproductiviteit	82
2.11 Intensiveren Nationaal Groeifonds en Invest-NL	84
2.12 Maatwerkafspraken met bedrijven	86
2.13 Borgstelling voor investeringen in automatisering	90
2.14 Expatregeling intensiveren	93
2.15 Verkennen vernieuwing van industriebeleid	95
2.16 Vakkrachtenregeling	97
2.17 Verruimen kennismigrantenregeling	103
2.18 Invoeren integraal puntensysteem voor arbeidsmigranten buiten de EU	108
2.19 Pilotregeling essentieel startup personeel omzetten in permanente regeling	113
2.20 Afschaffen Pilotregeling essentieel startup personeel	116

Bouwsteen 3. Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren	119
3.1 Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	120
3.2 Afschaffen verlaagd btw-tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen	123
3.3 Beprijzende en normerende maatregelen klimaat en stikstof	126
3.4 Strengere normen voor nachtarbeid	133
3.5 Ruimtelijke instrumenten om vooraf te sturen op arbeidsmigratie	135
3.6 Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) inperken of afschaffen	138
3.7 Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht	142
Bouwsteen 4. Eerlijke verdeling kosten en baten	144
4.1 Bedrijven betalen mee voor maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie via een vrijwillig fonds	145
4.2 Aanpassen huurbescherming arbeidsmigranten	148
4.3 Stimuleren meer aanbod huisvesting arbeidsmigranten	150
4.4 Opvang met perspectief naar werk of land van herkomst voor niet-rechthebbende EU-burgers	157
4.5 Stimuleren praktijkgericht onderwijs	159
4.6 Aanvullende onderwijsbekostiging voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau met kinderen van asielzoekers (primair onderwijs)	161
4.7 Extra middelen naar gemeenten voor taalonderwijs aan arbeidsmigranten	164
4.8 Stimuleren gebruik effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid (BER)	167
4.9 Verhoging van boetes op terrein van eerlijk werk en versterken van instrumentarium van de Arbeidsinspectie	173
4.10 Verhogen budget Arbeidsinspectie	175
4.11 Derdelander direct in dienst bij de feitelijk werkgever	177
4.12 Afschaffen au-pair regeling	180
4.13 Expatregeling versoberen of afschaffen	183
4.14 Verkennen verhoging werkgeverspremies voor arbeidsmigratie intensieve sectoren/bedrijven	191
4.15 Werkgevers verplichten in huisvesting te voorzien	196
4.16 Afschaffen van de werkkostenregeling (WKR) voor werknemers zonder (Nederlandse) werkgever	200
4.17 Convenant goed en toekomstig werkgeverschap met aandacht voor arbeidsbesparende technologieën	202
4.18 Werkgeverssubsidie voor begeleiding arbeidsmigranten op de werkvloer	205
4.19 Zorgplicht werkgevers voor partners van kennismigranten	208
4.20 Toezichtskosten in rekening brengen bij uitzendsector	211
4.21 Verplichting voor werkgevers voor faciliteren taal cursus	213
4.22 Meer publiekrechtelijke handhaving op het arbeidsrecht	216
4.23 Publiekrechtelijke handhaving juiste beloning uitzendkrachten	219

4.24 Rechtsvermoeden bij onderbetaling minimumloon	221
4.25 Aanpassing ketenaansprakelijkheid voor loon	223
4.26 Aanpakken onterecht ontslag op staande voet	226
Bouwsteen 5. Meer zicht op arbeidsmigratie	231
5.1 Alternatieven voor prognoses arbeidsmigratie	232
5.2 Verbeteren registratie arbeidsmigranten	236
5.3 Tegengaan misbruik door derdelanders van de inschrijving als niet-ingezetene in de BRP	244
5.4 Regularisering van vreemdelingen zonder legaal verblijf	248

Voorwoord

Deze fichebundel is een bijlage bij het IBO Arbeidsmigratie. De samenhang van de maatregelen is uitwerkt in hoofdstuk 5. De beleidsopties in deze bundel zijn gerangschikt naar de in het IBO vastgestelde aanvliegroutes en bouwstenen: (1) Minder vraag naar laagbetaalde arbeid, (2) Realiseren van maatschappelijke transitie, (3) Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren, (4) Eerlijke verdeling kosten en baten van arbeidsmigratie en (5) Meer zicht op arbeidsmigratie. De beleidsopties bevatten een beoordeling van de effectiviteit van maatregelen op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Daarnaast bevatten de beleidsopties ook een uitwerking van maatschappelijke (neven)effecten, de juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid en budgettaire effecten.

Dat een fiche is opgenomen in de bundel, betekent niet automatisch dat de IBO-werkgroep de beleidsmaatregel aanbeveelt. De werkgroep heeft besloten om een deel van de maatregelen op te nemen in een illustratief pakket. Hiermee wordt enige richting gegeven bij de vele uitgewerkte maatregelen. Het pakket bevat maatregelen uit alle vijf de bouwstenen, omdat beleid alleen in samenhang impact heeft op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5. Beleidsopties buiten het illustratief pakket worden niet per se als onwenselijk gezien. Dit kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn die nog om verdere uitwerking vragen, juridische of uitvoeringstechnische kanttekeningen hebben of als niet effectief worden beoordeeld voor het behalen van het doel van het illustratief pakket of de betreffende bouwsteen. Dat neemt niet weg dat de maatregelen wel degelijk effectief kunnen zijn voor de doelen van de aanvullende pakketten of voor doelen buiten de scope van dit IBO.

De effectiviteit van beleidsopties is in veel gevallen noodzakelijkerwijs beoordeeld op basis van expert judgement van de leden van de IBO-werkgroep, experts en beleidsmedewerkers. In veel gevallen is nog beperkt empirisch bewijs beschikbaar over de precieze effectiviteit en/of over de eventuele neveneffecten van maatregelen. Dit hangt samen met de ontoereikende kennisbasis, zoals geschetst in hoofdstuk 2. De fiches bevatten waar relevant en mogelijk een nadere toelichting op de beoordeling van de effectiviteit en de neveneffecten. Voor de meeste fiches zijn ramingen gemaakt van de kosten of opbrengsten van de maatregel. Hierbij is gekeken naar de effecten op de uitgaven en inkomsten van het Rijk.

Sommige maatregelen in deze fichebundel zijn ingrijpend. Bij het eventueel invoeren van maatregelen dienen de gevolgen meegewogen te worden.

Bouwsteen 1. Minder vraag naar laagbetaalde arbeid

1.1 Beperking onrechtmatige detachering van derdelanders

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is zowel een aanpassing van bestaand beleid als nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er verschillende maatregelen worden doorgevoerd om onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers te beperken, waaronder concretisering van het juridisch kader, versterken (informatie)positie derdelanderwerknemers en versterken grensoverschrijdende handhaving en toezicht.</i> Er loopt een verkenning naar de aanpak van onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers. Deze verkenning met concrete aanbevelingen wordt voor de zomer van 2025 met de Tweede Kamer gedeeld. Dit fiche gaat over de maatregelen die zijn onderzocht en in de verkenning worden uitgewerkt. In de verkenning wordt voorgesteld voornamelijk in te zetten op maatregelen 1, 3, 4 en 5. 1. Concretisering van het juridisch kader op nationaal en Europees niveau, met focus op de volgende concepten: 'gewoonlijk werkzaam en hoofdactiviteit werknemer' en 'legaal werkzaam'. Bijvoorbeeld: er lijkt enige ruimte te zijn om 'hoofdactiviteit' te concretiseren als een periode van voorafgaande tewerkstelling, van bijvoorbeeld drie maanden. 2. Voorstellen van de Tweede Kamer, zoals het uitsluiten uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten en grensoverschrijdende detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens (minder dan 130% WML). 3. Versterken (informatie)positie derdelanderwerknemers. Hiervoor wordt o.a. gekeken naar mogelijkheden m.b.t. de toegang tot recht en aanverwante procedures. 4. Meer voorlichting (o.a. via postedworkers.nl en Work in NL) 5. Versterken grensoverschrijdend toezicht en handhaving. Verduidelijking van het juridische kader geeft de Arbeidsinspectie betere handvatten om onderscheid te maken tussen rechtmatige en onrechtmatige detachering. Samenwerking tussen verschillende nationale handhaving- en toezichtautoriteiten is belangrijk. De Arbeidsinspectie en andere diensten maken doelgericht gebruik van het instrumentarium van de ELA dat sinds 2024 op volle sterkte is. De verwachting is dat dit de komende jaren positief zal bijdragen aan grensoverschrijdende onderzoeken. Versterken Europese en bilaterale samenwerking 6. De aanpak van de uitdagingen bij onderaanneming worden nog verder onderzocht. Deze maatregelen moeten in samenhang bekeken worden met andere reeds lopende initiatieven die ook effect zullen hebben zoals de Wtta.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1). Daarnaast dragen de maatregelen bij aan de volgende subdoelen: bescherming van de arbeidsmigrant, creëren van een gelijk speelveld en het bevorderen van eerlijke concurrentie, en om meer te kunnen sturen op arbeidsmigratie.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De verwachting is dat het tegengaan van onrechtmatige detachering van derdelanders zal leiden tot minder arbeidsmigratie. Hierbij moet wel de nuance worden afgegeven dat deze afname van aantal arbeidsmigranten waarschijnlijk relatief gering is. Het vrij verkeer van diensten – waaronder detachering van derdelanderwerknemers is toegestaan – zal het juridisch kader blijven vormen. Door het creëren van een gelijk speelveld, effectievere bescherming van gedetacheerde derdelanderwerknemers en voorkomen dat het nationale toegangsbeleid wordt omzeild, zullen werkgevers waarschijnlijk iets minder gebruik maken van gedetacheerde derdelanderwerknemers. Samenstelling: Detachering van derdelanderwerknemers vindt vooral plaats bij laagproductieve arbeid. Het tegengaan van onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers zal leiden tot minder arbeidsmigranten in dat segment. Omstandigheden: De verwachting is dat misstanden zullen afnemen. Gedetacheerde derdelanderwerknemers zijn vaak kwetsbaar vanwege hun afhankelijkheid van hun werkgever als het gaat om huisvesting en gebrek aan kennis van de taal. Een bijkomende kwetsbaarheid van derdelanders is dat ze vaak afhankelijk zijn van hun werkgever voor de verblijfs- en werkvergunning. Dit maakt ze extra kwetsbaar voor misstanden zoals onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en, in het ernstigste geval, zelfs arbeidsuitbuiting.
Economische en maatschappelijke effecten	- Er worden geen significante effecten op de economie of arbeidsmarkt verwacht. - Minder mogelijkheden tot onrechtmatige detachering kan leiden tot hogere loonkosten voor werkgevers. - Het aanpakken van deze constructies draagt bij aan een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie op de interne markt. De bedrijven die de regels wel naleven hebben immers hogere administratieve en loonkosten dan bedrijven die derdelanderwerknemers op onrechtmatige wijze naar Nederland detacheren (vanwege bijvoorbeeld lagere sociale premies in de zendende lidstaat). - Bij concretisering van het juridische kader via de nationale route wordt ook rekening gehouden met de consequenties in administratieve lasten voor werkgevers.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	- Inschatting is dat concretisering van het juridisch kader via de nationale route sneller is dan de Europese route, maar ook juridisch risico met zich meebrengt. De onderbouwing voor een eventuele aanpassing van nationale regelgeving moet zorgvuldig uitgewerkt worden, om het risico dat er door de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure tegen Nederland wordt gestart te beperken. De kaders van het EU-recht zijn daarbij leidend. - Het traject om de concepten op Europees niveau te concretiseren in bv. een richtlijn loopt al. Het is aan de Europese Commissie om met een initiatief te komen. - In de verkenning worden ook voorstellen zoals het uitsluiten van uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten en detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens uitgewerkt. Deze maatregelen zijn ingrijpender omdat ze een beperking vormen van het vrij verkeer van diensten die niet binnen de kaders van bestaande richtlijnen passen. Indien deze maatregelen ingevoerd zouden worden op nationaal niveau, zouden ze geen stand houden voor het HvJ-EU.

Uitvoerbaarheid	Als wet- en regelgeving wordt aangepast dan zal de NLA een U&H toets doen hoe werkbaar het in de praktijk zal zijn voor de handhaving, inclusief een uitspraak over de benodigde capaciteit.
Tijdpad	De verkenning wordt voor de zomer met de Tweede Kamer gedeeld. Afhankelijk van politieke besluitvorming worden de maatregelen daarna uitgewerkt in nationale regelgeving (tijdpad 1 tot 2 jaar). Parallel wordt ingezet op de aanpassing van Europese wet- en regelgeving. Het tijdpad daarvan is ongewis.
Maatschappelijk draagvlak	Draagvlak voor de maatregelen lijkt redelijk groot. De Kamer heeft in grote meerderheid verzocht om deze verkenning. Bonafide bedrijven zullen het tegengaan van onrechtmatige detachering steunen omdat dit leidt tot een gelijk spelveld. Arbeidsmigranten worden door deze maatregelen beter beschermd.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<u>Benodigde capaciteit Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA):</u> Omdat de verkenning nog in de maak is, is nu vooraf niet te zeggen wat de budgettaire effecten van de verschillende maatregelen zijn. Voor de budgettaire gevolgen (zie tabel hieronder) is ervan uitgegaan dat de maatregelen worden uitgevoerd zonder uitbreiding van de capaciteit van de NLA (m.u.v. maatregel 5: versterking van het grensoverschrijdend toezicht). Of dit daadwerkelijk mogelijk is, en zo nee, wat de benodigde (of gewenste) uitbreiding van de Arbeidsinspectie is, kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets definitief worden vastgesteld. Meer handhaving en toezicht vergen extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen. <u>Uitbreiding grensoverschrijdend toezicht:</u> Hieronder volgt een budgettaire inschatting van uitbreiding van het grensoverschrijdend toezicht op basis van een eerdere uitbreiding in 2023. - NLA: 13 fte = € 1,5 miljoen - BD: 13 fte = € 1,5 miljoen - SVB: 13,5 fte = € 1,7 miljoen - o 9 toezichthouders - o 2 ondersteunend toezichthouders - o 0,5 data analist - o 1 teamleider - o 0,5 beleidsadviseur - o 0,5 jurist - UWV: 13 fte = € 1,4 miljoen - o 9 toezichthouders - o 1 data analist - o 1 teamleider - o 2 ondersteuners/staf Bij iedere organisatie kostte in 2023 een fte op jaarbasis circa € 115.000. Op basis van de HOT-tarieven 2025 is dat op dit moment ongeveer 125k. In totaal komt dit daarmee uit op circa € 6,5 miljoen. <u>Uitbreiding Juridisch Loket:</u> Ten aanzien van de genoemde uitbreiding van de dienstverlening van het Juridisch Loket: de meest recente gegevens stellen dat deze groep een geschatte omvang heeft van 130.000 migranten die oorspronkelijk afkomstig is uit landen van buiten de EU, in Nederland werkt en zich in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bevindt. Dat is ongeveer één derde van de omvang van de populatie EU-arbeidsmigranten die thans tot de afgesproken doelgroep

van de dienstverlening voor EU-arbeidsmigranten behoort. Op basis van deze omvang zijns aannames gedaan over de mogelijke gevolgen voor de capaciteit op het moment dat deze groep ook aanspraak wil gaan maken op de juridische dienstverlening van het Juridisch Loket.

Uitgaande van een toename van de omvang van de doelgroep met één derde, en verder gelijkblijvende uitgangspunten rondom de vraag naar de dienstverlening, de samenstelling van de dienstverlening en de productiviteit van onze adviseurs, is onze aanname dat ook de capaciteit met één derde zal moeten toenemen om aan de vraag te voldoen.

Daarmee bestaat de uitbreiding uit:

- 13,7 fte juridisch adviseur
- 1 fte senior-juridisch adviseur
- 1 fte teamleider

De salariskosten voor deze uitbreiding bedragen € 1,4 miljoen euro. De overhead is € 26.000,- per fte, conform de overheidstarieven. Daarmee tellen de kosten voor deze (potentiële) uitbreiding op tot circa € 1,8 miljoen.

budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)
Grensoverschrijdend toezicht versterken	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	2026
Uitbreiding Juridisch Loket	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2026
Totaal	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	2026

1.2 Beperken flexibiliteit van uitzendarbeid

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat uitzendkrachten dezelfde bescherming krijgen als andere werknemers.</i> In deze beleidsoptie (variant a) wordt het verlicht arbeidsrechtelijk regime voor uitzendarbeid afgeschaft. Daardoor gaan uitzendkrachten via reguliere tijdelijke contracten werken, waarbij werkgevers loon moeten doorbetalen als er geen werk is. Op dit moment hebben uitzendkrachten in het eerste jaar (52 gewerkte weken) van hun dienstverband zeer beperkte arbeidsrechtelijke bescherming. Ze kunnen op elk moment worden ontslagen (uitzendbeding), kunnen onbeperkt tijdelijke contracten krijgen (uitzondering ketenbepaling) en hoeven niet betaald te worden als ze niet werken (loonuitsluiting). Dit wordt het 'verlicht arbeidsrechtelijk regime' genoemd. Door dit af te schaffen, komt uitzendwerk meer in lijn met andere vormen van flexwerk. Alternatieve, minder ingrijpende varianten op deze beleidsoptie zijn: b. Beperken verlicht arbeidsrechtelijk regime, bijvoorbeeld door het in duur te beperken tot drie of zes maanden. Beleidsvarianten hiervoor zijn te vinden in Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk Rapport Rijksoverheid.nl. Het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel 'meer zekerheid flexwerkers' stelt de maximale duur vast op 52 gewerkte weken (thans 26 gewerkte weken, bij cao uit te breiden naar 78 en bij cao uitgebreid naar 52). c. Uitzendarbeid alleen kunnen inzetten voor 'piek en ziek', waar het oorspronkelijk voor bedoeld is (zie o.a. het rapport van de commissie-Borstlap). Dat kan bijvoorbeeld door te regelen dat er een direct dienstverband met de inlener ontstaat als uitzendkrachten permanent/structureel werk verrichten. Nu worden arbeidsmigranten ook bij permanent en structureel werk veelvuldig via uitzendconstructies ingezet.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1). Daarnaast zijn er de volgende subdoelen: betere bescherming van uitzendkrachten, waaronder arbeidsmigranten; verkleinen verschil in bescherming tussen uitzendkrachten en reguliere werknemers.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgment is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Het is aannemelijk dat de vraag naar arbeidsmigranten zal dalen en dat arbeidsmigratie meer zal worden ingezet voor hoogproductiever werk. Inmiddels heeft bijna de helft van de uitzendpopulatie een westerse migratieachtergrond.¹ Onder deze groep zullen naar verwachting veel arbeidsmigranten zijn. Door het lagere beschermingsniveau is uitzendwerk een manier om arbeidsmigranten relatief goedkoper in te zetten. Onder andere het Centraal Planbureau en de Adviesraad Migratie hebben aangegeven dat het beperken van flexwerk (met name uitzendwerk) kan leiden tot een daling van de vraag naar arbeidsmigranten. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: Het is aannemelijk dat de omstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren. Er kan een waterbede effect ontstaan naar reguliere dienstverbanden waarin werknemers meer bescherming genieten. Voor zover arbeidsmigranten als uitzendkracht blijven werken, krijgen zij ook meer bescherming. Risico is een waterbede effect naar zzp, waarin arbeidsmigranten juist extra kwetsbaar zijn.
Economische en maatschappelijke effecten	De kosten van uitzendwerk zullen stijgen doordat uitzendbureaus werknemers vaker moeten doorbetalen als zij tijdelijk geen werk voor hen hebben. Het risico van geen werk verschuift van de werknemer naar de werkgever. Dat kan een aantal gevolgen hebben: - De vraag naar uitzendarbeid zal waarschijnlijk dalen. Mogelijk ontstaat een waterbede effect naar zzp en/of naar directe indiensttreding. - De arbeidsrechtelijke bescherming van alle uitzendkrachten verbetert. - Uitzendbureaus kunnen terughoudend worden met het in dienst nemen van personeel met een afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld werklozen of mensen met een arbeidsbeperking. Dat kan ertoe leiden dat mensen met een uitkering minder snel aan het werk raken. Bij het uitwerken van dit voorstel zou daarom onderzocht kunnen worden of de gekozen uitwerking leidt tot besparingen op uitkeringslasten – bijvoorbeeld doordat WW-uitkeringen die nu ten laste van de overheid komen, in plaats daarvan door werkgevers worden gefinancierd via loondoorbetaling. Indien er een besparing optreedt zal nagedacht kunnen worden over het inzetten van de besparing voor het naar werk begeleiden of te werk stellen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via loonkostensubsidies of sociaal ontwikkelbedrijven. - Voor uitzendbureaus ontstaat een prikkel om meer te investeren in scholing, duurzame inzetbaarheid en gezond en veilig werken van uitzendkrachten. - Voor bedrijven wordt het moeilijker of duurder om via uitzendkrachten te voorzien in hun behoefte aan flexibiliteit. - Hoewel meer bescherming werknemers niet belet om in afspraak met hun werkgever flexibel te werken, kunnen werknemers die graag op flexibele basis werken, minder aantrekkelijk worden voor werkgevers. - Er zullen per saldo minder werknemers een beroep doen op de sociale zekerheid. Uitzendkrachten hebben nu immers vaker een

¹ Factsheet: De waarde van uitzendwerk 2023 - ABU

	Werkloosheidswet (WW)- of Ziektewet (ZW)-uitkering dan reguliere werknemers.² Doordat de maatregel breder is dan arbeidsmigranten, kunnen bovenstaande effecten zich breed in de economie manifesteren.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Voor alle genoemde opties is een wetswijziging noodzakelijk.
Uitvoerbaarheid	Het betreft civiel recht dat burgers en bedrijven zelf toepassen. Bij het aanpassen van het verlicht arbeidsrechtelijk regime moeten alle elementen van dat regime worden aangepast. Als niet alle elementen – uitzendbeding, loondoorbetalingsverplichting en ketenbepaling – worden aangepast, verliest de maatregel grotendeels zijn effect. Om vergelijkbare redenen moet mogelijk ook artikel 7 van de Ontslagregeling worden aangepast. Indirect zorgen deze maatregelen ervoor dat de Nederlandse Arbeidsinspectie effectiever toezicht kan houden. Het wordt minder aantrekkelijk om arbeidsmigranten via uitzendwerk naar Nederland te halen en er zal minder vaak sprake zijn van wisseling van (uitzend)werkgever.
Tijdpad	De doorlooptijd van een wetswijziging is circa twee jaar.
Maatschappelijk draagvlak	Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er zullen veranderingen optreden in de uitkeringslasten voor (ex-)uitzendkrachten. Ook kunnen er verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker. Hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren. De effecten zullen te zijner tijd (indien mogelijk) geraamd moeten worden.

² Bijna 25% van de instroom in de WW is uitzendkracht. Zie Uitzendwerk en werkhervatting vanuit de WW.

1.3 Uitzendverbod in risicosectoren met structurele misstanden

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in om een wettelijk percentage van het personeel dat direct in dienst moet zijn in een sector op te leggen of een uit- en inleenverbod in een sector op te leggen.</i> Dit fiche is een uittreksel van de verkenning naar deze twee maatregelen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Waar relevant wordt naar deze verkenning verwezen voor meer informatie. A). De eerste optie is een sectoraal in- en uitleenverbod op basis van een grondslag in de Waadi. In het wetsvoorstel Wtta wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor een sectoraal in- en uitleenverbod, waarbij ook de inlener kan worden beboet. Bij amvb kan dan een specifieke sector (en evt. beperkt tot specifieke functies/onderdelen van het bedrijf) worden aangewezen. Belangrijk is dat weglekeffecten richting schijnzelfstandigheid en 'schijnaanneming van werk' voorkomen moeten worden. In de verkenning worden meerdere te verkennen maatregelen op dat punt genoemd. Hier zal bij de uitwerking aandacht aan moeten worden besteed. In Duitsland is hierom gekozen voor een volledig inleenverbod (waarbij ook een verbod geldt op de inhuur van zelfstandigen en aanneming van werk). Het is wel een ingrijpende maatregel die gerechtvaardigd moet zijn. Daarom ligt het voor de hand deze pas in te zetten als minder vergaande maatregelen niet voldoende effect sorteren (bij wijze van spreken als 'last resort'). De onderbouwing dat het uitzendverbod aan deze voorwaarden voldoet, is beschreven in de verkenning die voor de zomer met de beide Kamers gedeeld wordt. B). De tweede optie is het wettelijk opzetten van een verplichting om een X% van het personeel in dienst te nemen. Voor de overige X% van het personeelsbestand kunnen arbeidskrachten werkzaam zijn zonder dat deze arbeidskrachten direct in dienst zijn bij de werkgever. Voor deze flexibele schil kunnen arbeidskrachten via bijvoorbeeld een uitzendcontract of zzp-relatie worden ingehuurd. Voor de vaste schil geldt dat contracten wel een zekere omvang moeten hebben; 0-urencontracten liggen niet voor de hand. Met het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers is het niet langer toegestaan om nulurencontracten af te sluiten, behalve voor scholieren en studenten. Deze maatregel kan worden ingevoerd door het introduceren van een verplichting in een sectorale wet, waarbij de maatregel geldt voor reguliere arbeidsovereenkomsten. Bij de uitwerking is het belangrijk dat per sector – net als bij een verbod – wordt onderbouwd waarom voor deze sector de X%-eis geldt vanwege misstanden en de bescherming van werknemers in die sectoren. Voor de onderdelen van sectoren die in beeld zijn wordt verwezen naar de verkenning. Om deze maatregel effectief te maken is publieke handhaving op naleving van deze plicht noodzakelijk. Dit vraagt nog nadere uitwerking. Indien alleen een civiele route mogelijk blijkt, is dit naar verwachting minder effectief. In dat geval zou artikel 31b van de Wet op de ondernemingsraden aangevuld kunnen worden zodat de werkgever wordt verplicht om aan de ondernemingsraad gegevens te verstrekken waaruit blijkt of de maatregel wel of niet wordt nageleefd.³
---------------------	---

³ Zie ook: Ondernemingsraad Albert Heijn E-Commerce/Albert Heijn Online B.V., Hoge Raad, 3 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1514.

Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1). Een subdoel is het voorkomen van misstanden bij uitzendkrachten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -/+. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het effect op de omvang is onbekend aangezien het afhankelijk is van welke sectoren geselecteerd worden. De sector(en) die in beeld zijn hebben relatief veel arbeidsmigranten (waarschijnlijk omdat deze groep ook specifiek kwetsbaar is voor misbruik). Er is geen aanname dat inlenende bedrijven in een sector, bijvoorbeeld in de vleessector, bij een indienstnemingspercentage of een sectoraal verbod een ander aannamebeleid zullen voeren bij arbeidsmigranten als bij Nederlandse werknemers. Indien deze maatregel wordt ingevoerd zal het percentage arbeidsmigranten direct in dienst dus naar verwachting fors groeien (en het aantal ingeleende arbeidsmigranten dalen). Daarom is naar verwachting geen groot effect op arbeidsmigratie te verwachten. Wel zullen de misstanden naar verwachting afnemen; uit analyses komt dat bij in-/uitleenconstructies namelijk ongeveer twee keer zoveel overtredingen van de arbeidswetten plaatsvinden. Als meer arbeidsmigranten direct in dienst komen nemen de misstanden dus naar verwachting af en verbeteren de omstandigheden. Het is dus onmogelijk om goed in beeld te brengen wat de omvang en samenstelling van arbeidsmigranten is. Wel is de verwachting dat na inwerkingtreding van een uitzendverbod in een sector het aantal uitzendkrachten sterk afneemt. De grootte van de afname is afhankelijk van de vormgeving van een verbod, de grootte van de sector en de naleving.
Economische en maatschappelijke effecten	Zie analyse in de verkenning. Afhankelijk van de reikwijdte van het verbod kunnen de economische effecten op macroniveau bij invoering van een verbod beperkt blijven. In Duitsland is bijvoorbeeld geen significante krimp van de slachtsector waargenomen. Wanneer een verbod plaatsgebonden sectoren raakt zal het effect anders zijn dan bij sectoren die kunnen worden vervangen door import of die georiënteerd zijn op export. De gedragseffecten van een verbod zijn van tevoren lastig te voorspellen en zijn van vele factoren afhankelijk. In de verkenning worden de scenario's verder uitgewerkt. Hierin wordt ingegaan op sectorale krimp, innovatiepotentieel, en de vervanging van uitzend Fte door directe dienstverbanden. Het is niet aannemelijk dat via een verbod direct een vermindering van druk op de woningmarkt, zorg, of het onderwijs optreedt, op de lange termijn kan er wel een klein effect optreden. Ook zal de dakloosheidsproblematiek, waarschijnlijk pas op de lange termijn afnemen. Deze problematiek (druk op huisvesting, zorg, dakloosheid) zal afhankelijk zijn van plaats waar gewerkt en gewoond wordt en dus per regio kunnen verschillen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Een maatregel voor een verplicht percentage in dienst vergt een wetsvoorstel. Minimumdoorlooptijd daarvoor is 2 jaar, naar verwachting duurt een dergelijke stelselwijziging indien er ook sprake is van publieke handhaving langer (zie ook uitvoerbaarheid). Mits het wetsvoorstel Wtta ook door de EK wordt aangenomen, kan een sectoraal in- en uitleenverbod bij AMvB. Een dergelijke AMvB kent vanwege de

	complexiteit een doorlooptijd van 12 maanden. Het voorkomen van waterbedeffecten naar bijv. 'schijnaanneming van werk' vraagt mogelijk aanvullende regelgeving. Voor meer toelichting, zie hieronder bij uitvoerbaarheid en de verkenning. Een in- en uitleenverbod lijkt Europeesrechtelijk te verdedigen. Zie advies van de Landsadvocaat als bijlage bij de verkenning op dit punt.
Uitvoerbaarheid	Voor de maatregel voor een sectoraal in- en uitleenverbod, dan dient er nader gekeken te worden naar de afbakening voor de AMvB op grond van de Waadi. De Arbeidsinspectie is toezichthouder op de Waadi. Bij de uitwerking moet rekening gehouden worden met de risico's op een zg. 'waterbedeffect', waarbij sprake kan zijn van ontwijkingsconstructies. In de verkenning zijn verschillende maatregelen genoemd die dit mogelijk ondervangen. In algemene zin is de handhaving van sectorale afbakeningen complex. Voor de maatregel %indienstneming zal in de meeste sectoren nu geen publieke handhavingsmogelijkheden zijn. In sommige sectoren zijn er wellicht via de bekostiging (b.v. in het onderwijs, zorg of kinderopvang) mogelijkheden om voorwaarden te stellen, maar dit gaat niet op voor de gehele arbeidsmarkt. Indien in de andere sectoren dient te worden ingegrepen vergt dit een nieuwe aparte wet. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven mogelijkheden te zien om toezichthouder te worden op deze nieuwe verplichting, dit moet nog verder worden verkend. Ook zijn er verschillende andere randvoorwaarden waar nog een keuze in gemaakt dient te worden en waarvoor uitwerking nodig is, zoals invulling vast/flexibel, rapportageplicht voor bedrijven, sectorale afbakeningen. Wat betreft de civiele route: Bij de rechter kan een individuele werknemer of een partij die de belangen van de arbeidskrachten behartigt zoals een vakbond⁴ verzoeken om een verklaring voor recht⁵ dat de betreffende werkgever nog niet voldoet aan de verplichting om X% van de werknemers in dienst te hebben. Ook zal moeten worden gezien of het informeren van werknemers over het percentage vast in dienst of een rapportageplicht hierover, bijdraagt aan het de mogelijkheid van werknemers om een vast contract af te dwingen via de rechter. Hierbij is het van belang dat er duidelijkheid komt wie als eerst hierop aanspraak kan maken en hoe de verschillende flexcontracten zich tot elkaar verhouden.
Tijdpad	12 maanden voor een AMvB voor een sectoraal in- en uitleenverbod (mits de grondslag in het wetsvoorstel Wtta door de Eerste Kamer wordt aangenomen). Minimaal 2 jaar (standaardtermijn wetswijziging) voor een verplicht %percentage in dienstneming
Maatschappelijk draagvlak	De verplichting van een bepaald percentage in dienst of een uit- en inleenverbod in een sector ligt erg gevoelig.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Het budgettaire effect is sterk afhankelijk van de vormgeving van een in- en uitleenverbod of een verplicht percentage medewerkers in eigen dienst. Toezicht en handhaving vraagt capaciteitsinzet van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel wordt ingezet. De precieze benodigde capaciteitsinzet hangt onder meer af van de omvang en complexiteit van de sector(en). Per extra team inspecteurs zijn de kosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen (inclusief versterking van de brede inspectieketen). Bij een U&H-toets kan de Arbeidsinspectie over de

⁴ In het geval van een collectieve actie zie artikel 3:305a BW.

⁵ Artikel 611 e.v. Rv.

	voorgestelde invulling een concrete uitspraak over de extra benodigde capaciteit doen.
--	--

1.4 Doorlenen verbieden bij uitzendarbeid

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het doorlenen van uitzendkrachten verboden wordt.</i> Het wordt dan verboden dat uitzendbureaus uitzendkrachten inlenen, om hen vervolgens weer uit te lenen aan een inlener waar de uitzendkracht te werk wordt gesteld. Dit noemen we 'doorlenen'. In sommige gevallen is hierbij sprake van een keten van meerdere doorlenende partijen achter elkaar. Voorbeeld: • Uitzendbureau A heeft uitzendkracht X in dienst • A leent X uit aan uitzendbureau B • (in theorie kan B uitzendkracht X verder doorlenen aan uitzendbureau C, die kan doorlenen aan D, etc ...) • Uitzendbureau B (of C, D, ...) leent X door aan inlener Z, waar de uitzendkracht feitelijk werkt Voor werknemers maakt het doorlenen daarmee onduidelijk wie de werkgeversverplichtingen op zich dient te nemen en waar zij hun recht kunnen halen. Daarnaast wordt het doorlenen van werknemers aan derden gebruikt om werkgeversverplichtingen te ontduiken, omdat ondoorzichtig wordt gemaakt welke (cao)verplichtingen van toepassing zijn op de uitzendkracht. Doorlenen wordt soms door uitzendbureaus gebruikt om het loon van een uitzendkracht te bepalen aan de hand van de cao van de doorlenende werkgever, in plaats van de cao van de inlener, waar de werknemer aan het werk is. Dit terwijl de cao van de inlener van toepassing is, en de uitzendkracht hetzelfde loon betaald zou moeten krijgen als de andere werknemers die werkzaam zijn bij de inlener. Door de doorleenconstructie is voor de werknemer vaak niet duidelijk welke cao-afspraken voor hen gelden, en is het door de ondoorzichtige constructie erg lastig om hun recht af te dwingen bij de rechter. Doorleenconstructies kunnen ook grensoverschrijdend voorkomen. Een uitzendkracht is dan in dienst van een buitenlands uitzendbureau en wordt met tussenkomst van een (Nederlandse of buitenlandse) doorlener in Nederland tewerkgesteld. Bovenstaande complexiteit wordt daardoor nog groter. Dit betreft een civielrechtelijke maatregel. In dit fiche wordt er daarom van uitgegaan dat er geen publiekrechtelijk toezicht door de Arbeidsinspectie plaatsvindt.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: - of 0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. De omvang van arbeidsmigratie kan afnemen doordat bovengenoemd verdienmodel bemoeilijkt wordt. Voor bedrijven die het verdienmodel nu toepassen, worden de kosten van het inhuren van arbeidsmigranten hoger. Dat zal, bij verder gelijkblijvende omstandigheden, naar verwachting leiden tot een lagere vraag naar uitzendkrachten waaronder arbeidsmigranten.

	Samenstelling: dit leidt mogelijk tot minder arbeidsmigranten werkzaam als uitzendkracht en/of via doorleenconstructies. Omstandigheden: de omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen verbeteren doordat het voor kwaadwillende uitzendbureaus moeilijker is hen onder te betalen.
Economische en maatschappelijke effecten	- Het verbieden van doorlenen geeft werknemers meer duidelijkheid over hun rechten, maakt handhaving door de Arbeidsinspectie eenvoudiger doordat complexe (al dan niet grensoverschrijdende) doorleenconstructies niet langer zijn toegestaan, en ontnemt kwaadwillende uitzendbureaus de mogelijkheid om via legale doorleenconstructies illegale verdienmodellen te verhullen. - Voor zover uitzendkrachten in doorleenconstructies nu te weinig betaald krijgen, kan dit voorstel de kans vergroten op een juiste beloning. - Het verbieden van doorlenen neemt onzekerheid bij de werknemer weg over de vraag wie de werkgever is, en waar de uitzendkracht zijn recht kan halen. Hiermee wordt ook bijgedragen aan het versteken van de positie van de uitzendkracht binnen de keten, omdat inzichtelijker is welke rechten de uitzendkracht heeft en wie hiervoor aansprakelijk kan worden gesteld. - Deze maatregel draagt tevens bij aan het bevorderen van gelijke beloning van werknemers en het voorkomen oneerlijke concurrentie door werkgevers. Onduidelijkheid over de toepasselijke cao en onduidelijkheid over bij wie de betaling van het toepasselijke cao-loon afgedwongen kan worden, wordt weggenomen door het verbieden van doorlenen. - Daarnaast zorgt een verbod op doorlenen ervoor dat de onderneming waar de uitzendkracht zijn arbeid uitvoert onder diens toezicht en leiding ook altijd hoofdelijk aansprakelijk is voor de betaling van het juiste loon. Dit zorgt voor een heldere ketenverantwoordelijkheid bij uitzendkrachten. - Doorlenen wordt nu soms door uitzendbureaus gebruikt om tijdelijke gaten of overschotten in de bezetting op te vullen. Een verbod op doorlenen betekent dat uitzendbureaus op andere manieren zullen moeten voorzien in deze schommelingen. Als dat niet (volledig) lukt, worden uitzendbureaus en inlenende werkgevers minder wendbaar.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Voor het verbieden van doorlenen is een wettelijke basis nodig. Dit vereist aanpassing van de huidige wet. In enkele andere EU-lidstaten is doorlenen al verboden. Naar verwachting is een dergelijk verbod zo vorm te geven dat het een gerechtvaardigde beperking is van het vrije verkeer in de Europese Unie. Bij de uitwerking van een verbod moeten noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit goed onderbouwd worden.
Uitvoerbaarheid	Deze maatregel is uitvoerbaar. Handhaving van de arbeidswetten door de Arbeidsinspectie wordt eenvoudiger doordat complexe (al dan niet grensoverschrijdende) doorleenconstructies niet langer zijn toegestaan. Bij de verdere uitwerking van deze wettelijke maatregel zal nagedacht moeten worden over de handhaving. In dit voorstel wordt – in lijn met de meeste bijzondere wetgeving voor uitzendbureaus – ervan uitgegaan dat er geen publiekrechtelijke handhaving door de Arbeidsinspectie plaatsvindt. Alternatief is om de Arbeidsinspectie toezichthouder wordt op de nieuwe bevoegdheden.
Tijdpad	Wetswijziging nodig. De doorlooptijd hiervan zal naar verwachting circa twee jaar zijn.

Maatschappelijk draagvlak	In de maatschappij in den brede leven er waarschijnlijk geen sterke gevoelens over dit onderwerp. Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Omdat dit fiche ervan uitgaat dat er geen publiekrechtelijk toezicht door de Arbeidsinspectie plaatsvindt, zijn daar geen kosten voor opgenomen.

1.5 WML verhogen zonder koppeling met AOW en uitkeringen

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in het verhogen van het wettelijk minimumloon met 10% zonder doorwerking op loongerelateerde of minimumuitkeringen.</i> Arbeidsmigranten werken relatief vaak rondom het minimumloon; van de ingezetene EU-arbeidsmigranten verdiende eind 2022 28,4% maximaal 130% van het minimumloon. Onder personen die in andere EU-landen geboren zijn en die eind 2023 als niet-ingezetene in de BRP ingeschreven staan, verdiende eind 2023 61% maximaal 130% van het WML.⁶
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Deze verwachting is gebaseerd op de breed gedragen conclusie onder de geconsulteerde experts, dat de instroom van laagbetaalde arbeidsmigranten richting Nederland meer bepaald wordt door de vraag naar arbeidskrachten dan door het aanbod uit andere landen. Ter illustratie: in de landen van herkomst worden arbeidsmigranten actief geworven voor het invullen van vacatures. Zonder de actieve bemiddeling van uitzendbureaus met een integraal aanbod van werk, vervoer, en 'betaalbare' huisvesting, zou een belangrijk deel van de arbeidsmigranten niet naar Nederland komen. De prijs en beschikbaarheid van reguliere huisvesting speelt hierbij zeker ook een rol. Dat beeld wordt ook door collega's in landen van herkomst bevestigd. Het CPB concludeert dat de vraag naar arbeid in belangrijke mate bepaalt of mensen uit het buitenland zich hier vestigen of dat mensen vertrekken.⁷ Op basis van economische theorie valt overigens niet te voorspellen of een verhoging van het minimumloon tot meer of juist minder immigratie leidt. Een verhoging verlaagt naar verwachting de vraag naar arbeid en verhoogt het aanbod van arbeid. Het is niet met zekerheid te zeggen welk effect overheerst. Internationale empirische studies bieden geen eenduidige conclusie over het effect van verhogingen van minimumlonen op migratie.⁸ Zo vindt Giulietti (2014) een positief verband tussen het minimumloon en immigratie in de VS⁹, terwijl Cadena (2014) eveneens voor de VS constateert dat sprake is van een negatief verband.¹⁰ Toelichting vraageffect: enerzijds gaat een hoger minimumloon theoretisch gepaard met een lagere vraag naar laagproductieve arbeid(smigranten). Dit speelt naar verwachting vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt in banen met een loonhoogte waarvoor onvoldoende binnenlandse krachten te vinden zijn. Dit zou naast een omvangeneffect op het migratiesaldo resulteren in een samenstellingseffect op de arbeidsmigrantenmix in Nederland, alsmede indirect de omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland kunnen beïnvloeden. Naar verwachting zullen bedrijven met een relatief lage arbeidsproductiviteit hierbij een relatief hogere loonelasticiteit van hun arbeidsvraag hebben. Het niet laten doorwerken van de

⁶ CPB (2025).

⁷ CPB (2020). *Effecten verhogen minimumloon*.

⁸ CPB (2024). *Economische dynamiek en migratie*.

⁹ Giulietti, C. (2014). *Is the minimum wage a pull factor for immigrants?*. *ILR Review*, 67(3_suppl), 649-674.

¹⁰ Cadena, B. C. (2014). *Recent immigrants as labor market arbitrageurs: Evidence from the minimum wage*. *Journal of urban Economics*, 80, 1-12

	verhoging op de uitkeringen voorkomt een extra vraageffect vanuit de hogere macrovraag en hogere lonen. Het aantal en aandeel laagbetaalde arbeidsmigranten zal dus afnemen in Nederland. Toelichting aanbodeffect: anderzijds maakt verhoging van het minimumloon de arbeidsvoorwaarden van werk in Nederland aantrekkelijker. Dit kan leiden tot een grotere pullfactor met een groter arbeidsaanbod aan buitenlandse krachten tot gevolg. Omstandigheden: Een hogere beloning van arbeid verandert niet direct de omstandigheid waarin die arbeid verricht wordt. Wel verbetert de financiële situatie van de werkende. Indirect is vooral de verwachting dat er door een hoger minimumloon minder laag kwalitatieve banen in slechte omstandigheden in Nederland overblijven.
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Economische effecten:</i> - Een verhoging van het WML zonder doorwerking op de uitkeringen leidt in de twee jaren na de verhoging tot hogere loonkosten, hogere consumenten prijzen en meer consumptie door huishoudens.¹¹ Na die eerste twee jaren krimpt de economie en neemt de werkloosheid toe. - Een verhoging van het WML zorgt mogelijk voor arbeidsbesparende innovaties en daarmee een verhoging van de productiviteit. <i>Arbeidsmarkteffecten:</i> - Bij substantiële minimumloonsverhogingen die in één keer worden doorgevoerd valt een overloopeffect te verwachten op lonen tot circa 140% van het eerdere minimum. Dit resulteert in een verdere stijging van de loonkosten voor werkgevers en inkomenseffecten.¹² - Stijging van het minimumloon gaat op langere termijn naar schatting gepaard met een daling van de arbeidsdeelname. Voor een verhoging zonder doorwerking op de uitkeringen bedraagt deze daling naar schatting ordegrrootte 3 duizend personen per procentpunt verhoging.¹³ Dit verlies aan arbeidsdeelname doet zich overwegend voor aan de basis van de arbeidsmarkt. <i>Maatschappelijke effecten:</i> - Het aandeel minimumloonbanen ligt onder eerste generatie migranten met een westerse migratieachtergrond bijna 3x zo hoog (14%) als onder mensen met een Nederlandse achtergrond of 2e generatie migranten (5,5%).¹⁴ Daarnaast is van de minimumloon verdieners ca 45% jonger dan 22. Toch werken in banen rond het minimumloon in absolute aantallen vooral niet-migranten. Zo wordt 77,1% van het totale arbeidsvolume in banen op maximaal 130% van het WML in 2023 ingevuld door personen met de Nederlandse nationaliteit. Voor het arbeidsvolume op max. 105% van het WML ligt dit percentage op 74,5%.¹⁵ Aan de ene kant gaan alle werknemers rond het minimumloon meer verdienen. Dit kan de toereikendheid van hun loon verbeteren. Deze personen zijn aan de andere kant mogelijk niet allemaal in staat om een hoger loon te verdienen en kunnen hun baan verliezen.

¹¹ Centraal Planbureau (2020). *Effecten verhogen minimumloon*, p. 21.

¹² Centraal Planbureau (2020). *Effecten verhogen minimumloon*, hoofdstuk 3.

¹³ Bron: *Evaluatie wettelijk minimumloon 2023*, p. 40.

¹⁴ Centraal Planbureau (2020). *Effecten verhogen minimumloon*.

¹⁵ StatLine - *Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken werknemer, SBI2008*

	- Bijkomend aandachtspunt is mogelijk uitwijkroutes (naar zzp). - Door uitkeringen niet mee te laten stijgen met de verhoging van het WML wordt de prikkel om aan het werk te gaan vanuit een uitkeringssituatie groter (aansluitend op de rationale “werken moet lonen”).																											
Juridisch, uitvoering en budgettair																												
Juridische haalbaarheid	Verhoging van het minimumloon zonder doorwerking op de uitkeringen is juridisch mogelijk. Het vergt een wetswijziging. Een wetswijziging duurt minimaal 24 maanden.																											
Uitvoerbaarheid	Deze maatregel is naar verwachting uitvoerbaar																											
Tijdpad	Inwerkingtreding op z’n vroegst per 1 januari 2028																											
Maatschappelijk draagvlak	In recente jaren zijn er al forse minimumloonverhogingen geweest. Zo is het minimumloon per 1 januari 2023 met 8,05% verhoogd. De invoering van het minimumuurloon heeft in sectoren die een voltijds dienstverband van méér dan 36 uur per week hebben (bijvoorbeeld 37 of 40 uur) geleid tot een additionele verhoging van maximaal 11%. In de Voorjaarsnota 2025 zijn middelen gereserveerd om het minimumjeugdloon per 1 januari 2027 te verhogen voor jongeren van 16 tot en met 20 jaar. Tot slot zijn de halfjaarlijkse indexaties doorgevoerd. Onder werkgevers zal weinig draagvlak zijn voor een nieuwe verhoging. Verder kan er maatschappelijke en politieke druk ontstaan om de verhoging wel door te laten werken op de uitkeringen. Als voor zo’n variant zou worden gekozen is sprake van een andere maatregel. Ook de effecten zijn dan anders dan weergegeven in dit fiche.																											
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De maatregel heeft een budgettair effect voor de rijksbegroting via de loongerelateerde uitkeringen. De maatregel maakt dat mensen in de toekomst met een hoger inkomen instromen in uitkeringsregelingen, waardoor de betreffende uitkering ook hoger is. Opmerkingen bij onderstaande raming: - Het is een grove raming gebaseerd op eerder gemaakte budgettaire ramingen. - Werkgelegenheidseffecten en effecten op de belastinginkomsten zijn niet meegenomen in de raming. - Het structurele effect wordt naar verwachting in 2060 bereikt. <table><tr><td>x € 1 mln.</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>(prijspeil 2025)</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Struc</td><td></td></tr><tr><td>Verhoging minimumloon 10% per januari 2028</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>45</td><td>80</td><td>110</td><td>340</td><td></td></tr></table>	x € 1 mln.									(prijspeil 2025)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc		Verhoging minimumloon 10% per januari 2028	0	0	0	45	80	110	340	
x € 1 mln.																												
(prijspeil 2025)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc																					
Verhoging minimumloon 10% per januari 2028	0	0	0	45	80	110	340																					

1.6 Versobering van de ETK-regeling (verminderen van vrijgestelde kostenposten)

Omschrijving	<i>Samengevat is dit fiche een versobering van de ETK-regeling door middel van vermindering van het aantal vrijgestelde kostenposten binnen de ETK-regeling.</i> De ETK-regeling is een fiscale regeling die het mogelijk maakt om aan werknemers die tijdelijk buiten hun land van herkomst werken (zowel inkomend als uitgaand), een gericht vrijgestelde vergoeding toe te kennen ter dekking van extraterritoriale kosten (ETK). ETK zijn de extra kosten die de werknemer maakt in verband met zijn verblijf buiten diens land van herkomst. De gedachte hierachter is dat een vergoeding van deze kosten geen bevoordeling van de werknemer zou zijn, maar een tegemoetkoming voor extra, daadwerkelijk gemaakte, kosten.^[1] Gezien het ruime Nederlandse loonbegrip (kortgezegd: alles dat een werknemer van de werkgever ontvangt is in beginsel loon), zouden deze vergoedingen anders in beginsel als belast loon worden gezien. Uit een evaluatie van de ETK-regeling door SEO blijkt dat de ETK-regeling deels doeltreffend is. De regeling voorkomt dat een vergoeding die gebruikers ontvangen voor gemaakte kosten met overwegend zakelijk karakter belast worden als loon, met als doel om het fiscale speelveld tussen ETK-gebruikers en ingezeten werknemers gelijk te trekken. De regeling is volgens SEO deels doeltreffend door niet-gebruik. Verminderen van het aantal vrijgestelde kostenposten binnen de ETK-regeling. Door bepaalde kosten niet langer te kwalificeren als ETK, worden de mogelijkheden voor werkgevers om een gericht vrijgestelde ETK-vergoeding toe te kennen aan inkomende en uitgezonden werknemers beperkt. Het schrappen (van een deel) van de volgende kostenposten zou overwogen kunnen worden: • <u>Cost of living allowance (Cola)</u>: Het onbelast compenseren voor de meerkosten van levensonderhoud ten opzichte van het herkomstland draagt niet bij aan een gelijk fiscaal speelveld tussen binnenlandse werknemers en arbeidsmigranten. De extra uitgaven die een inkomende werknemer heeft doordat het prijspeil van de uitgaven voor levensonderhoud in het werkland hoger is dan in het land van herkomst, worden tot op heden tot ETK gerekend. Een ingekomen werknemer ontvangt Nederlands loon (minimaal het wettelijk minimumloon). Gesteld kan worden dat in dit (hogere) Nederlandse loon rekening wordt gehouden met het Nederlandse prijspeil. Voor uitgezonden werknemers dient nader te worden gezien of de Cola moet worden geschrapt als extraterritoriale kostenpost. • <u>Telefoonkosten</u>: Voor zover een vergoeding ziet op extra (niet-zakelijke) gesprekskosten met het land van herkomst, is op dit moment sprake van ETK. Bij deze kostenpost is het zakelijk karakter ondergeschikt. Daarnaast is deze kostenpost in de huidige tijdsgeest achterhaald. Bellen met het land van herkomst kan tegenwoordig via chat-apps zoals bijvoorbeeld Whatsapp. Bellen via een dergelijke app is gratis bij het hebben van een internetverbinding.
----------------------------	--

	• <u>Gas, water, licht</u>: Deze kosten kunnen op dit moment gedeeltelijk worden aangemerkt als ETK. In het beleidsbesluit van 11 februari 2004, nr. CPP2003/641M, wordt hiervoor aangesloten bij de Cola. Voor zover gas, water en licht duurder is in Nederland dan in het land van herkomst, kan dit dus worden aangemerkt als ETK. Evenals voor Cola geldt voor ingekomen werknemers dat bij kosten voor gas, water en licht dat gesteld kan worden dat al rekening wordt gehouden met het Nederlandse prijspeil doordat ingekomen werknemers Nederlands loon ontvangen. Andere ETK liggen minder voor de hand om uit te sluiten, zoals bijvoorbeeld de (dubbele) huisvestingskosten. Deze kosten hebben een overwegend zakelijk karakter omdat een werknemer tijdelijk ergens anders verblijft voor zijn werk. Bovengenoemde kostensoorten maken ook deel uit van de kosten waarvoor onder de expatregeling een vrijgestelde forfaitaire kostenvergoeding gegeven kan worden. Het niet langer aanmerken van kostensoorten als ETK kan ook invloed hebben op de onderbouwing van de expatregeling. Dat is met name het geval bij reiskosten naar het land van herkomst en dubbele huisvestingskosten.
Doel	Het overkoepelende doel is het matigen van de vraag naar en het aanbod van (laagbetaalde) arbeidsmigranten door het versoberen van de ETK-regeling (bouwsteen 1).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +/- . Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname Het aantal extra arbeidsmigranten dat primair door de ETK-regeling naar Nederland komt is volgens de meest recente evaluatie (juni 2024) van SEO¹⁶ zeer beperkt. SEO stelt dat de administratieve lasten die gepaard gaan met het aantrekken van buitenlandse werknemers (zoals extra wervingskosten in het buitenland) niet opwegen tegen het premievoordeel vanuit de ETK-regeling. Dit sluit echter niet uit dat versoering van de ETK-regeling via verlaging van het premievoordeel voor werkgevers (beperkt) kan bijdragen aan het minder voordelig maken van de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. Volgens het SEO-onderzoek komen buitenlandse arbeidsmigranten veeleer naar Nederland vanwege het (veel) hogere Nederlandse (minimum)loon in vergelijking met hun thuisland (veelal Oost-Europa), en andere gunstige arbeidsvoorwaarden in Nederland. Dit betekent echter niet dat de onbelaste vergoeding van de ETK-regeling geen component vormt dat bijdraagt aan een hoger nettoloon. Via deze weg vermindert versoering van de ETK-regeling voor de aanbodkant van arbeidsmigratie de aantrekkelijkheid van het (blijven) werken in Nederland. Samenstelling: ETK-gebruikers werken vooral in tijdelijke banen met een flexcontract aan de onderkant van het loongebouw in de uitzendsector of de landbouw. Versoering van de gerichte vrijstelling voor ETK sluit aan bij een gericht arbeidsmigratiebeleid.

¹⁶ SEO (2024). *Kunde, kosten en keuzes; Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022* - SEO Economisch Onderzoek

	Daarbij heeft het schrappen van bepaalde kostenposten het effect dat het begrip ETK zuiverder wordt afgebakend. Dit om te voorkomen dat kosten die eigenlijk geen ETK zijn, of een duidelijke privécomponent hebben, onbelast vergoed kunnen worden.
Economische en maatschappelijke effecten	Arbeidsmarkt: Verdringing op de arbeidsmarkt als gevolg van de ETK-regeling komt naar verwachting vrijwel niet voor. De migranten die gebruik maken van de ETK-regeling werken veelal in banen waarvoor Nederlandse werklozen zich niet of nauwelijks aanbieden. Er zal dus naar verwachting geen sprake zijn van minder verdringing op de arbeidsmarkt bij versoering van de ETK-regeling. Versoering van de ETK-regeling kan een prijsopdrijvend effect hebben uitgaande van een gelijkblijvend netto loon van de werknemer. Woningmarkt: Het aantal extra arbeidsmigranten dat door de ETK-regeling naar Nederland komt, is volgens SEO zeer beperkt. Dat betekent dat versoering waarschijnlijk niet meer of minder arbeidsmigranten trekt en er dus ook geen effect is op de woningmarkt.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het versoeren van de ETK-regeling kan juridisch houdbaar zijn. In het Sopora-arrest van het Hof van Justitie is in het licht van het vrij verkeer van werknemers een uitspraak gedaan over de expatregeling die relevant is voor de samenhang met de ETK-regeling. Het arrest ging over de voorwaarde in de expatregeling dat een werknemer gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan zijn komst naar Nederland op ten minste 150 kilometer van de Nederlandse grens woonachtig moet zijn geweest. Hoewel die voorwaarde het vrij verkeer belemmert, stond het Hof de 150 km-voorwaarde toch toe, omdat het forfait van destijds (30%) niet al te zeer afweek van de werkelijke ETK van werknemers die gebruik maken van de expatregeling en werknemers die niet voldoen aan de voorwaarden van de expatregeling de ETK-regeling hebben als vangnet op basis waarvan zij hun werkelijke ETK gericht vrijgesteld vergoed kunnen krijgen. Er was dus geen sprake van stelselmatige overcompensatie. Dit betekent echter dat een beperking van de ETK in potentie de juridische houdbaarheid van de 150km-grens van de forfaitaire expatregeling kan ondermijnen. Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de daadwerkelijke ETK van gebruikers van de expatregeling en de ETK-regeling. Om te beoordelen of sprake is van systematische en duidelijke overcompensatie, gaan we in dit fiche uit van de onderzoeksmethode van de A-G in zijn aanvullende conclusie in de zaak Sopora. In zijn conclusie deed de A-G namelijk specifiek onderzoek naar de vraag of sprake was van systematische en duidelijke overcompensatie. Voor dit fiche hebben we de berekeningen van de A-G opnieuw uitgevoerd, naar het huidige prijspeil. Ook op dit moment, in 2025, komen op basis van die analyse de daadwerkelijke ETK van werknemers vaak uit tot boven de 30%. Dat betekent dat er ook nu geen sprake is van een systematische en duidelijke overcompensatie van de groep ingekomen werknemers als geheel. Dit betekent dat het versoeren van de ETK-regeling juridisch houdbaar kan zijn.

	Bij versoering is het wel van belang dat wordt aangesloten bij de gedachte achter de werkkostenregeling, waar de ETK-regeling onderdeel van is. Als er sprake is van een zakelijke vergoeding of verstrekking, zou hier geen loonheffing over verschuldigd moeten zijn.																								
Uitvoerbaarheid	Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. De voorgestelde regeling dient nog verder uitgewerkt te worden, voordat over de uitvoerbaarheid een finaal oordeel gegeven kan worden. Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig. Verder zal versoering extra communicatie door de Belastingdienst vergen via de reguliere voorlichtingskanalen.																								
Tijdpad	Structuurwijzigingen die de inkomensheffing raken, zijn vanuit het oogpunt van IV-capaciteit voor de Belastingdienst niet eerder uitvoerbaar dan 2029.																								
Maatschappelijk draagvlak	Voor werkgevers zal een versoering van de ETK-regeling kostenverhogend werken. Ook voor werknemers zou een daling in het netto-inkomen kunnen ontstaan. Omdat de effecten van afschaffing of versoering op migratie niet heel groot worden verwacht, is de impact op het maatschappelijk draagvlak waarschijnlijk beperkt.																								
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	(-) is saldoverbeterend <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Uitsluiten Cost of living allowance</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>-6</td><td>-6</td><td>-6</td><td>2029</td></tr><tr><td>Uitsluiten telefoonkosten voor gas, water, licht</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>2029</td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Uitsluiten Cost of living allowance	0	0	0	-6	-6	-6	2029	Uitsluiten telefoonkosten voor gas, water, licht	0	0	0	0	0	0	2029
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																		
Uitsluiten Cost of living allowance	0	0	0	-6	-6	-6	2029																		
Uitsluiten telefoonkosten voor gas, water, licht	0	0	0	0	0	0	2029																		

1.7 Extra capaciteit voor risicogerichte handhaving door de Belastingdienst

Omschrijving	<i>Samengevat houdt deze maatregel in dat er middelen worden vrijgemaakt voor extra capaciteit voor de risicogerichte handhaving door de Belastingdienst. De aanvullende capaciteit voor de risicogerichte handhaving komt onder meer ten goede aan de handhaving op arbeidsrelaties.</i> Indien schijnzelfstandigheid wordt vastgesteld dient de werkgever alsnog loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en in sommige gevallen pensioenpremies af te dragen. De handhaving op de pensioenpremies vindt plaats door de pensioenfondsen. De werknemer dient in het geval van schijnzelfstandigheid eventueel genoten belastingvoordeel (zoals zelfstandigenaftrek) terug te betalen. Andere gevolgen zijn dat de werknemer in het geval van schijnzelfstandigheid wel een uitkering kan aanvragen bij het UWV en bepaalde arbeidswetten van toepassing zijn.
Doel	Deze maatregel draagt bij aan het overkoepelende doel minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1). Specifieker tracht deze maatregel schijnzelfstandigheid tegen te gaan.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Op dit moment is circa 10% van alle arbeidsmigranten zzp'er.¹⁷ Het aandeel zelfstandigen laat de afgelopen jaren een sterke groei zien. Intensivering van de risicogerichte handhaving draagt bij aan betere naleving van fiscale regelgeving, ook op het terrein van arbeidsrelaties. Het wegnemen van schijnzelfstandigheid leidt tot een eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, met mogelijk hogere kosten van arbeid voor werkgevers tot gevolg. Dit zou daarmee de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigranten drukken. Volgens het CPB (2024) domineert het vraageffect immers het aanbodeffect.
Economische en maatschappelijke effecten	Er worden geen significante economische effecten verwacht. Het aantal arbeidsmigranten wat als (schijn-)zzp'er aan de slag gaat kan afnemen, terwijl gebruik van andere (flexibele) contractvormen waarschijnlijk toeneemt. De loonkosten voor werkgevers nemen mogelijk toe.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Haalbaar. Handhaving door de Belastingdienst is gebaseerd op de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Hierin is opgenomen dat op basis van handhavingsregie burgers en bedrijven de behandeling krijgen die aansluit op hun (fiscale) houding en gedrag.
Uitvoerbaarheid	Het werven, opleiden en vasthouden van personeel (bijvoorbeeld voor het toezicht) is zeer problematisch qua uitvoerbaarheid.

¹⁷ Staat van Migratie (2024).

	In de Kamerbrief van 18 december 2024 inzake Publicatie Handhavingsplan arbeidsrelaties 2025 heeft de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aangegeven dat de Belastingdienst conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie kiest uit een mix van handhavingsinstrumenten (dienstverlening, toezicht en opsporing) die het best bijdragen aan het bevorderen en behouden van het fiscale nalevingsgedrag. De Belastingdienst zal zijn risicogerichte handhaving blijven voortzetten na opheffen van het handhavingsmoratorium. De Belastingdienst zal bij de handhaving alle mogelijke signalen en risico's verwerken. Hierbij hoort tevens het genereren van inzichten in nalevingsrisico (de start van risicogericht toezicht). Aanvullende middelen voor een uitbreiding van de handhavingscapaciteit bevordert de risicogerichte handhaving, met inachtneming van de bovenstaande kanttekeningen.																				
Tijdpad	Zie de opmerkingen bij uitvoerbaarheid.																				
Maatschappelijk draagvlak	Geen bijzonderheden.																				
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><td>Budgettaire gevolgen (x € 1 mln)</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr><tr><td>Uitbreiding capaciteit</td><td>10</td><td>10</td><td>10</td><td>10</td><td>10</td><td>2026</td></tr></table>							Budgettaire gevolgen (x € 1 mln)	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Uitbreiding capaciteit	10	10	10	10	10	2026
Budgettaire gevolgen (x € 1 mln)	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.															
Uitbreiding capaciteit	10	10	10	10	10	2026															

1.8 Flexwerk duurder maken via premiedifferentiatie WW

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het verschil tussen de WW-premie voor flex- en vaste contracten verhoogd wordt.</i> Op dit moment is de WW-premie (AWf-premie) voor werkgevers gedifferentieerd naar de aard van het contract. Voor flexcontracten is de WW-premie 5%-punt hoger dan voor vaste contracten. Dit is bedoeld om werkgevers aan te moedigen om mensen in vaste dienst te nemen. Het verschil tussen de hoge en lage premie zou verhoogd kunnen worden naar bijvoorbeeld 10%-punt, waardoor voor werkgevers flexwerk relatief minder aantrekkelijk wordt t.o.v. vaste contracten.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1). Het specifieke subdoel hier is flexwerk ontmoedigen door het t.o.v. vast werk minder aantrekkelijk te maken. Arbeidsmigranten hebben vaker dan gemiddeld een flexibel contract. Daarnaast negatieve externe effecten van flexwerk doorberekenen aan werkgevers. Voor zover het flexwerk door arbeidsmigranten betreft, worden de negatieve externe effecten van arbeidsmigratie doorberekend aan hun werkgevers.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Deze maatregel kan de vraag naar arbeidsmigranten doen dalen. Arbeidsmigranten werken relatief vaak via flexcontracten (vaak via uitzendbureaus, maar ook bij directe indiensttreding is er vaak sprake van flexwerk). Door het lagere beschermingsniveau is flexwerk een manier om arbeidsmigranten relatief goedkoper in te zetten. Onder andere het Centraal Planbureau en de Adviesraad Migratie hebben aangegeven dat het beperken van flexwerk kan leiden tot een daling van de vraag naar arbeidsmigranten. Samenstelling: deze maatregel leidt naar verwachting tot minder arbeidsmigranten in flexcontracten. Omstandigheden: Er kan een waterbedeffect ontstaan naar reguliere dienstverbanden waarin arbeidsmigranten meer bescherming genieten. Risico is een waterbedeffect naar zzp, waarin arbeidsmigranten juist extra kwetsbaar zijn.
Economische en maatschappelijke effecten	In beginsel stijgen de totale lasten op arbeid niet. De AWf-premie wordt zo vastgesteld dat als de hoge premie stijgt, de lage premie evenredig daalt (gecorrigeerd voor de loonsom waarover het hoge resp. lage tarief worden afgedragen). Ervan uitgaande dat de totale werkgeverslasten op arbeid niet stijgen of dalen, wordt flexwerk duurder en vast werk goedkoper voor werkgevers. Dat kan een aantal gevolgen hebben:

	- De vraag naar flexwerk zal waarschijnlijk dalen en naar vast werk waarschijnlijk stijgen. Niet te voorspellen is in hoeverre deze effecten elkaar opheffen. - Meer vraag naar vast werk leidt tot meer arbeidsbescherming voor de werknemers nu in een flexibel contract. - Er kan een waterbedeffect naar zzp ontstaan. - Werkgevers kunnen meer terughoudend worden met het in dienst nemen van personeel. De gevolgen daarvan kunnen het grootst zijn bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld werklozen of mensen met een arbeidsbeperking. - Voor bedrijven wordt het duurder om te voorzien in hun behoefte aan flexibiliteit. Deze maatregel en de impact daarvan hangen samen met de bredere discussie over de rol van flexibele arbeid op de Nederlandse arbeidsmarkt.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Wijziging van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) is nodig. Artikel 27 van de Wet financiering sociale verzekeringen biedt voldoende grondslag voor de wijziging.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar.
Tijdpad	Doorlooptijd van een AMvB-wijziging is circa een jaar. Inwerkingtreding is mogelijk per 1 januari van een kalenderjaar.
Maatschappelijk draagvlak	In de maatschappij in den brede leven er waarschijnlijk geen sterke gevoelens over dit onderwerp. Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er zijn geen budgettaire effecten. De opbrengst aan WW-premies is niet direct afhankelijk van het verschil tussen de hoge en lage premie, maar van de absolute hoogte van die premies. Die worden jaarlijks door de minister van SZW vastgesteld met inachtneming van het bij AMvB voorgeschreven verschil ertussen. De doorwerking van de effecten genoemd onder het kopje 'economische en maatschappelijke effecten' op verschillende uitkeringsregelingen (o.a. WW, bijstand) valt niet bij voorbaat te ramen.

1.9 Beperken mogelijkheden tijdelijke contracten en oproepcontracten

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in het beperken van de mogelijkheden voor flexwerk (hier: tijdelijke en oproepcontracten).</i> Er zijn verschillende manieren waarop de mogelijkheden voor flexwerk kunnen worden beperkt. In relatie tot arbeidsmigratie zijn de meest directe mogelijkheden: - Het afschaffen van de uitzonderingsmogelijkheid op de ketenbepaling voor seizoenssectoren. De ketenbepaling regelt dat een tijdelijk contract na maximaal drie tijdelijke contracten of na drie jaar automatisch overgaat in een vast contract. Hier geldt een onderbrekingstermijn van zes maanden, waarna een nieuwe keten begint. Seizoenssectoren (o.a. land- en tuinbouw) kunnen daar bij cao functies aanwijzen waarvoor een onderbrekingstermijn van drie maanden geldt.¹⁸ - Het afschaffen van oproepcontracten. Veel arbeidsmigranten werken via oproepcontracten, waardoor zij niet worden betaald als er geen werk is. Het wetsvoorstel 'meer zekerheid flexwerkers' verbiedt oproepcontracten, maar zondert uitzendkrachten in het eerste jaar (fase A) uit van dat verbod (evenals enkele andere groepen). Als naast dit wetsvoorstel ook 1.2a (beperken flexibiliteit van uitzendarbeid door afschaffen bijzonder arbeidsrechtelijke regime voor uitzendarbeid) wordt uitgevoerd, worden oproepcontracten voor uitzendkrachten feitelijk ook afgeschaft. De mogelijkheden om de inzet en/of flexibiliteit van uitzendwerk te beperken staan in een ander fiche. Er zijn meer maatregelen denkbaar met een minder direct verband met arbeidsmigratie.¹⁹
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Beiden maatregelen kunnen de vraag naar arbeidsmigranten doen dalen. Arbeidsmigranten werken relatief vaak via flexcontracten. Uit cijfers blijkt dat rond de 30.000 arbeidskrachten niet-regelmatig (dus in seizoenswerk) werkzaam zijn in de landbouw.²⁰ Uit de migrantenmonitor blijkt dat ongeveer 20.000 EU-migranten werkzaam zijn in de landbouw. Dit betekent dat het merendeel van de seizoenswerkers in de landbouw naar verwachting arbeidsmigrant is. Het beperken van de mogelijkheid langdurig met ketens van tijdelijke contracten te werken vermindert mogelijk de vraag naar arbeidsmigratie in deze sector.

¹⁸ Met het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers wordt de standaard onderbrekingstermijn voor de ketenbepaling verlengd van zes maanden naar zestig maanden, maar blijft de uitzondering voor seizoenswerk in stand.

¹⁹ Technische beleidsvarianten ter verdere invulling van het advies van de Commissie Regulering van werk | Rapport | Rijksoverheid.nl

²⁰ StatLine - Landbouw; arbeidskrachten naar regio

	Samenstelling: minder arbeidsmigranten op tijdelijke en oproepcontracten. Voor zover deze maatregel niet tot een afname leidt, zullen er waarschijnlijk meer arbeidsmigranten via driehoeksrelaties (bijvoorbeeld uitzenden) en/of zzp te werk worden gesteld. Omstandigheden: de omstandigheden waarin arbeidsmigranten werken, kunnen verbeteren doordat zij meer bescherming krijgen. Door het lagere beschermingsniveau is flexwerk een manier om arbeidsmigranten relatief goedkoper in te zetten. Onder andere het Centraal Planbureau en de Adviesraad Migratie hebben aangegeven dat het beperken van flexwerk kan leiden tot een daling van de vraag naar arbeidsmigranten via een verhoging van de kostprijs van arbeid.
Economische en maatschappelijke effecten	- Maatregel a heeft effect op seizoenssectoren zoals de tuinbouw. Deze sectoren kunnen te maken krijgen met kostprijsverhogingen. Het betreft ook veel sectoren waar relatief weinig arbeidsmigranten werken.²¹ Het kan voor betrokken sectoren om grote effecten gaan, waarvan de nadelige effecten goed moeten worden gewogen. Nadelige effecten zijn mogelijk te mitigeren door de inzet van contracten met een jaarurennorm. - Maatregel b heeft effect op alle werkgevers die oproepcontracten inzetten. Deze werkgevers kunnen te maken krijgen met kostprijsverhogingen als zij werknemers moeten doorbetalen op momenten dat er minder werk is. Dat kan de vraag naar dit type arbeid doen dalen. Er kan ook een waterbede-effect ontstaan naar zzp. - Daarnaast kan dit leiden tot minder dynamiek op de arbeidsmarkt en daarmee een lagere wendbaarheid van werkgevers en bedrijven. - Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 'meer zekerheid flexwerkers' zal maatregel b slechts effect hebben op de uitzendsector en de andere uitgezonderde groepen (jongeren onder de achttien jaar, en scholieren en studenten in bijbanen). Ongeveer 70% van de oproepkrachten is nu scholier/student met een bijbaan. De effecten van deze maatregel zijn dus het grootst voor deze groep (waar naar verwachting zeer weinig arbeidsmigranten in vertegenwoordigd zullen zijn). - Bovenstaande effecten, onder a en b, kunnen gemitigeerd worden door het toepassen van contracten met een jaarurennorm en, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers, een bandbreedtecontract. Zie voor uitleg hierover de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. - Hogere arbeidskosten door optie a en b kunnen het in verhouding aantrekkelijk maken voor werkgevers om te investeren in innovatie. - Minder vraag naar arbeidsmigratie kan leiden tot minder druk op woningmarkt en cohesie, indien deze arbeidsmigranten elders dan in Nederland gaan werken.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Er is een wetswijziging noodzakelijk. Er is overgangsrecht nodig voor hoe om te gaan met bestaande oproepcontracten, zoals nu ook is opgenomen in het wetsvoorstel 'meer zekerheid flexwerkers'. Daarbij zal moeten worden gezien of die vorm van overgangsrecht passend is voor alle groepen.
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaar. Het betreft civiel recht dat burgers en bedrijven zelf toepassen.

²¹ Bijvoorbeeld functies in de kunst- en cultuursector, sport en recreatie:
<https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/1426990, p.78/79>.

Tijdpad	De doorlooptijd van een wetswijziging is circa twee jaar.
Maatschappelijk draagvlak	In de maatschappij in den brede leven er waarschijnlijk geen sterke gevoelens over dit onderwerp. Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er kunnen verschuivingen ontstaan tussen uitzendkrachten, werknemers, niet-werkenden en zelfstandigen. Dit kan leiden tot veranderingen in de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen)- en inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) op de overheidsbegroting. De omvang en richting van eventuele verschuivingen is nog onzeker. Hierdoor is de mogelijke omvang van de budgettaire effecten op voorhand niet te kwantificeren.

1.10 Geleidelijk afbouwen en afschaffen startersaftrek en zelfstandigenaftrek

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het afbouwen en/of afschaffen van de startersaftrek en de zelfstandigenaftrek wordt verkent.</i> Het gaat om de volgende twee varianten: 1. Geleidelijk afbouwen en uiteindelijk afschaffen startersaftrek. 2. Geleidelijk afbouwen en uiteindelijk afschaffen startersaftrek en zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek is een aftrek in de inkomstenbelasting voor ondernemers die aan het uren criterium voldoen. De startersaftrek is een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor starters in drie van de eerste vijf jaren van ondernemerschap (vast bedrag van € 2.123 in 2025). De zelfstandigenaftrek wordt de komende jaren verder afgebouwd van € 2.470 in 2025 naar € 1.200 in 2026 en € 900 in 2027.
Doel	Het doel is de vraag naar (laagbetaalde) arbeidsmigratie te verminderen (bouwsteen 1), met name ook vanwege het voorkomen van waterbedeffecten bij het reguleren van uitzend- of flexwerk of het verhogen van het wettelijk minimumloon. De maatregelen uit dit fiche dragen bij aan een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers, en verminderen de prikkel om als zelfstandige aan de slag te gaan.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Circa 10% van de personen die eind 2022 werkzaam zijn in Nederland en geboren zijn in het buitenland, is werkzaam als zelfstandige²²; het aandeel zzp'ers onder arbeidsmigranten neemt daarbij meer dan proportioneel toe. Een hogere belastingdruk leidt naar verwachting tot minder zelfstandigen in het algemeen. Dat betekent in theorie ook minder zelfstandige arbeidsmigranten. Daarnaast helpt de maatregel eventuele waterbedeffecten bij het reguleren van uitzend- of flexwerk of het verhogen van het wml te ondervangen. Eventuele substitutie van arbeid door alternatieve arbeidsrelaties hangt samen met verschillen in loonkosten (o.a. het premievoordeel dat behaald kon worden via zzp-constructies) en de prijselasticiteit van arbeidsvraag en -aanbod. Samenstelling: geen significant effect te verwachten op de samenstelling van arbeidsmigratie in Nederland. Mogelijk zullen arbeidsmigranten die nu als zelfstandige werken kiezen voor een dienstverband als werknemer of uitzendkracht. Omstandigheden: geen groot effect te verwachten. Mogelijk zullen arbeidsmigranten die nu als zelfstandige werken kiezen voor een dienstverband als werknemer of uitzendkracht. In dat geval kunnen deze mensen meer zekerheid ervaren over bijvoorbeeld hun inkomen.

²² CBS dashboard migratiemonitor.

Economische en maatschappelijke effecten	- Versobering of afschaffing van de ondernemersfaciliteiten (sec) verhoogt de belastingdruk voor IB-ondernemers in het algemeen. Een deel van de ondernemers zal naar verwachting de prijzen verhogen.²³ - Voor ondernemers die hun prijzen niet of beperkt kunnen aanpassen, leidt het vervallen van de regelingen tot negatieve inkomenseffecten. Zij zullen mogelijk kiezen voor een baan als werknemer. - De onderhavige fiscale ondernemersregelingen zijn negatief geëvalueerd. Afschaffing van de regelingen neemt verstoringen weg van keuzes tussen het zijn van werknemer of zelfstandig ondernemer en tussen werkgeverschap of opdrachtgeverschap. Dit draagt bij aan een afname van het aantal schijnzelfstandigen. Dit kan, als wordt gekozen voor werken in loondienst, ertoe leiden dat deze werkenden in hogere mate verzekerd zijn voor risico's als werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en de mate waarin zij kunnen terugvallen op oudedagsvoorzieningen. Ook kan hiermee de prikkel om te investeren in de ontwikkeling van werknemers toenemen, met positieve productiviteitseffecten tot gevolg.																												
Juridisch, uitvoering en budgettair																													
Juridische haalbaarheid	Haalbaar.																												
Uitvoerbaarheid	Bij afschaffing wordt een beperkte vereenvoudiging verwacht voor de handhaafbaarheid. In de systemen van de Belastingdienst wordt vastgelegd of een ondernemer op basis van het aantal uren recht heeft op de zelfstandigenaftrek. Als met afschaffing van de zelfstandigenaftrek ook het urencriterium wordt afgeschaft, wordt in beginsel een verdere vereenvoudiging bereikt.																												
Tijdpad	De afschaffing van de startersaftrek en/of zelfstandigenaftrekfiche betreft een structuuraanpassingen voor de Belastingdienst. Dit is niet uitvoerbaar vóór belastingjaar 2029. Uitvoerbaarheid en inpasbaarheid vanaf belastingjaar 2029 zullen nader beoordeeld moeten worden.																												
Maatschappelijk draagvlak	Het draagvlak voor deze maatregel is naar verwachting zeer laag: - De maatregel treft alle zelfstandigen, en niet alleen migranten. - Deze ondernemersregelingen zijn negatief geëvalueerd. Daarom is er rationale voor afschaffing of versobering. Er is echter geen economische rationale om onderscheid te maken tussen kortdurend en langdurig (> 2 jaar) ondernemerschap.																												
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De budgettaire effecten van het afschaffen van de startersaftrek zijn als volgt, waarbij verondersteld wordt dat de regeling gelijkmatig wordt afgebouwd, en afgeschaft per 2029. De zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft in één stap in 2029 omdat er al forse verlagingen van de zelfstandigenaftrek in het basispad zitten (naar € 900 in 2027). Een (-) is saldoverbeterend. <table><tr><th></th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc</th><th>Struc in.</th></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Afschaffen startersaftrek</td><td>-31</td><td>-62</td><td>-93</td><td>-124</td><td>-124</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffen zelfstandigenaftrek</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>-309</td><td>-309</td><td>2029</td></tr></table>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.								Afschaffen startersaftrek	-31	-62	-93	-124	-124	2029	Afschaffen zelfstandigenaftrek	0	0	0	-309	-309	2029
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.																							
Afschaffen startersaftrek	-31	-62	-93	-124	-124	2029																							
Afschaffen zelfstandigenaftrek	0	0	0	-309	-309	2029																							

1.11 Afschaffen of aanpassing van de ETK-regeling

Omschrijving	<i>Samengevat bevat dit fiche een aantal beleidsopties ten aanzien van het afschaffen of aanpassen van de ETK-regeling.</i> De volgende opties worden verkend: 1. verbod op uitruil ETK-vergoeding, 2. Drempel aan de onderkant (bv. € 2.400). Onder de drempel kunnen ETK niet gericht vrijgesteld vergoed worden. 3. Afschaffen van de gerichte vrijstelling voor extraterritoriale kosten (ETK) met als gevolg ook afschaffing van de expatregeling. <i>Achtergrond ETK</i> De ETK-regeling is een fiscale regeling die het mogelijk maakt om aan werknemers die tijdelijk buiten hun land van herkomst werken (zowel inkomend als uitgaand), een gericht vrijgestelde vergoeding toe te kennen ter dekking van extraterritoriale kosten (ETK). ETK zijn de extra kosten die de werknemer maakt in verband met zijn verblijf buiten diens land van herkomst. De gedachte hierachter is dat een vergoeding van deze kosten geen bevoordeling van de werknemer zou zijn, maar een tegemoetkoming voor extra, daadwerkelijk gemaakte, kosten. Gezien het ruime Nederlandse loonbegrip (kortgezegd: alles dat een werknemer van de werkgever ontvangt is in beginsel loon), zouden deze vergoedingen anders in beginsel als belast loon worden gezien. Uit een evaluatie van de ETK-regeling door SEO blijkt dat de ETK-regeling deels doeltreffend is. De regeling voorkomt dat vergoeding die gebruikers ontvangen voor gemaakte kosten met overwegend zakelijk karakter belast worden als loon, met als doel om het fiscale speelveld tussen ETK-gebruikers en ingezetene werknemers gelijk te trekken. De regeling is volgens SEO deels doeltreffend door niet-gebruik. <u>Opties</u> <i>Aanpassing</i> Verbod op uitruil ETK-vergoeding. Werkgever en werknemer kunnen met elkaar afspreken om een deel van het brutoloon in te ruilen voor een gericht vrijgestelde vergoeding van ETK. Deze kosten worden dan op het brutoloon in mindering gebracht en netto uitbetaald. In een aantal cao's zijn hier afspraken over gemaakt, en hierover zijn convenanten gesloten met de Belastingdienst. Het uitruilen van brutoloon tegen onbelaste ETK-vergoeding kan zowel de werkgever als de werknemer een besparing van belastingen en sociale premies opleveren. Een verbod op uitruil houdt in dat een ETK-vergoeding niet langer gericht vrijgesteld is als in ruil voor die vergoeding het brutoloon van de werknemer wordt verlaagd. Deze maatregel beoogt om het voordeel weg te nemen dat werkgevers kunnen incasseren via toepassing van de uitruilmethode (minder af te dragen premies werknemersverzekeringen). Hierdoor is het voor werkgevers minder financieel voordelig om een vanuit het buitenland afkomstige werknemer aan te nemen dan een Nederlandse werknemer. Dit verbod kan worden vormgegeven naar het verbod op uitruil dat al bestaat voor de vergoedingen voor en verstrekkingen van gereedschappen, computers, mobiele communicatiemiddelen en dergelijke apparatuur (artikel 31a lid 10 Wet op de loonbelasting 1964). Voor deze
---------------------	---

	voorzieningen bestaat nu een gerichte vrijstelling als – kort gezegd – de voorzieningen <i>noodzakelijk</i> zijn om het werk goed uit te voeren. Achterliggende gedachte bij het bestaande verbod op uitruil is dat als vergoedingen voor en verstrekkingen van dergelijke apparatuur worden uitgeruild voor belast loon van de werknemer de werkgever het logischerwijs niet meer als noodzakelijk voor de dienstbetrekking kan beschouwen. Een dergelijke gedachte of onderbouwing ontbreekt op dit moment ten aanzien van de ETK-vergoeding. Daarnaast vormt de expatregeling een verbijzondering is van de ETK-regeling. Dit betekent dat een verbod op uitruil van de ETK-vergoeding er in principe ook in resulteert dat uitruil binnen de expatregeling ook niet meer mogelijk is. Hier wordt nu veel gebruik van gemaakt. Belangrijk voorbehoud bij een verbod op uitruil van ETK-vergoeding is een mogelijk gedragseffect; waar nu het initiële bruto loon van de werknemer wordt verlaagd met een bedrag gelijk aan de onbelaste ETK-vergoeding, kan in het vervolg direct het lagere bruto loon in de arbeidsovereenkomst worden opgenomen voor zover het brutoloon boven het WML en minimum Cao-loon ligt. In dat geval is een verbod op uitruil budgettair neutraal: het belastbaar inkomen blijft gelijk en de premieafdrachten van werkgevers stijgen niet. Het is voor de Belastingdienst in dat geval lastig, zo niet onmogelijk om aan te tonen dat er materieel een uitruil heeft plaatsgevonden. Dit is tevens een belangrijk verschil met het verbod op uitruil voor apparatuur dat veelal gedurende de dienstbetrekking relevant wordt en waarbij dus al sprake is van een hoger brutoloon dat gedurende de dienstbetrekking wordt verlaagd. Een matigend effect op de beschreven gedragseffecten kan wellicht optreden doordat de meeste gebruikers van de ETK-regeling werkzaam zijn in een sector waarvoor een algemeen verbindend verklaarde cao geldt. In dat geval kan ook bij aanvang van de dienstbetrekking het loon niet onder het minimum cao-loon worden gebracht. Een mogelijk alternatief is uitruil van de ETK-vergoeding bij wet alleen toestaan tot een maximaal bedrag, welke bedrag per cao dient te worden bepaald. Hierbij zou de uitruil alleen zijn toegestaan als de betreffende cao een ETK-convenant heeft afgesloten met de Belastingdienst. Drempel aan de onderkant (bv. € 2.400). Onder de drempel kunnen ETK niet gericht vrijgesteld vergoed worden. Deze maatregel houdt in dat ETK onder een bepaald drempelbedrag niet gericht vrijgesteld kunnen worden vergoed. De hoogte van het drempelbedrag is voor discussie vatbaar. Omwille van de ramingen wordt als voorbeeld €2.400 genoemd, zijnde het bedrag van de gebruikelijkheidstoets van de WKR. Een deel van de kosten die gericht vrijgesteld vergoed kunnen worden via de ETK-regeling, hebben een gemengd karakter (deels privévoordeel), dat zou het invoeren van een drempel kunnen rechtvaardigen. De hoogte van de drempel, en rechtvaardiging hiervoor moeten nader onderzocht worden. Een drempel op jaarbasis lijkt het meest eenvoudig uitvoerbaar, al zorgt dit wel voor extra uitvoeringslasten bij belastingplichtigen en de Belastingdienst. Daarnaast heeft deze drempel mogelijk ook doorwerking naar de expatregeling. <i>Afschaffing</i> Afschaffen van de gerichte vrijstelling voor extraterritoriale kosten (ETK) met als gevolg ook afschaffing van de expatregeling. De mogelijkheid om ETK gericht vrijgesteld te vergoeden vervalt geheel. Afschaffing heeft ook impact op uitgezonden werknemers (bijv. diplomaten en militairen).
--	--

	De huidige expatregeling is juridisch niet houdbaar als de ETK-regeling geheel wordt afgeschaft. Een losstaande expatregeling is onmogelijk in het kader van juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en vormgeving. De expatregeling zal dan dus ook moeten worden afgeschaft. Afschaffing van de expatregeling heeft volgens de laatste evaluatie door SEO een negatief effect op het aantrekken van hoogopgeleide kennismigranten, schaadt de economie en is negatief voor het vestigingsklimaat.
Doel	Het doel is het matigen van de vraag naar (laagbetaalde) arbeidsmigranten (bouwsteen 1) door het aanpassen of afschaffen van de ETK-regeling.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +/- Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het aantal extra arbeidsmigranten dat primair door de ETK-regeling naar Nederland komt is volgens de meest recente evaluatie (juni 2024) van SEO zeer beperkt.²⁴ SEO stelt dat de administratieve lasten die gepaard gaan met het aantrekken van buitenlandse werknemers (zoals extra wervingskosten in het buitenland) niet opwegen tegen het premievoordeel vanuit de ETK-regeling. Dit sluit echter niet uit dat aanpassing/afschaffing van de ETK-regeling via verlaging van het premievoordeel voor werkgevers bij kan dragen aan het minder voordelig maken van de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. Volgens het SEO-onderzoek komen buitenlandse arbeidsmigranten veeleer naar Nederland vanwege het (veel) hogere Nederlandse (minimum)loon in vergelijking met hun thuisland (veelal Oost-Europa), en andere gunstige arbeidsvoorwaarden in Nederland. Dat sluit niet uit dat de onbelaste vergoeding van de ETK-regeling wel een component vormt die bijdraagt aan een hoger nettoloon. Via deze weg vermindert aanpassing/afschaffing van de ETK-regeling voor het aanbodkant van arbeidsmigratie de aantrekkelijkheid van het (blijven) werken in Nederland. Samenstelling: ETK-gebruikers werken vooral in tijdelijke banen met een flexcontract aan de onderkant van het loongebouw in de uitzendsector of de landbouw. Aanpassing/afschaffing van de gerichte vrijstelling voor ETK met behoud van een expatregeling sluit aan bij een gericht arbeidsmigratiebeleid. Afschaffing van de expatregeling heeft een negatief effect op het aantrekken van hoogopgeleide kennismigranten, schaadt de economie en is negatief voor het vestigingsklimaat.
Economische en maatschappelijke effecten	Arbeidsmarkt: Verdringing op de arbeidsmarkt als gevolg van de ETK-regeling komt naar verwachting vrijwel niet voor. De migranten die gebruik maken van de ETK-regeling werken veelal in banen waarvoor Nederlandse werklozen zich niet of nauwelijks aanbieden. Er zal dus naar verwachting geen sprake zijn van minder verdringing op de arbeidsmarkt bij afschaffing of aanpassing van de ETK-regeling. Afschaffing of aanpassing van de ETK-regeling kan een prijsopdrijvend effect hebben uitgaande van een gelijkblijvend netto loon van de werknemer. Woningmarkt: Het aantal extra arbeidsmigranten dat door de ETK-regeling naar Nederland komt, is volgens SEO zeer beperkt. Dat betekent

²⁴ SEO (2024). *Kunde, kosten en keuzes; Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022 - SEO Economisch Onderzoek*

	dat aanpassing of afschaffing waarschijnlijk niet meer of minder arbeidsmigranten trekt en er dus ook weinig effect is op de woningmarkt.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Versoberen In het Sopora-arrest van het Hof van Justitie is in het licht van het vrij verkeer van werknemers een uitspraak gedaan over de expatregeling die relevant is voor de samenhang met de ETK-regeling. Het arrest ging over de voorwaarde in de expatregeling dat een werknemer gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan zijn komst naar Nederland op ten minste 150 kilometer van de Nederlandse grens woonachtig moet zijn geweest. Hoewel die voorwaarde het vrij verkeer belemmert, stond het Hof de 150 km-voorwaarde toch toe, omdat het forfait van destijds (30%) niet al te zeer afweek van de werkelijke ETK van werknemers die gebruik maken van de expatregeling en werknemers die niet voldoen aan de voorwaarden van de expatregeling de ETK-regeling hebben als vangnet op basis waarvan zij hun werkelijke ETK gericht vrijgesteld vergoed kunnen krijgen. Er was dus geen sprake van stelselmatige overcompensatie. Dit betekent echter dat een beperking van de ETK in potentie de juridische houdbaarheid van de 150km-grens van de forfaitaire expatregeling kan ondermijnen. Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de daadwerkelijke ETK van gebruikers van de expatregeling en de ETK-regeling. Om te beoordelen of sprake is van systematische en duidelijke overcompensatie, gaan we in dit fiche uit van de onderzoeksmethode van de A-G in zijn aanvullende conclusie in de zaak Sopora. In zijn conclusie deed de A-G namelijk specifiek onderzoek naar de vraag of sprake was van systematische en duidelijke overcompensatie. Voor dit fiche hebben we de berekeningen van de A-G opnieuw uitgevoerd, naar het huidige prijspeil. Ook op dit moment, in 2025, komen op basis van die analyse de daadwerkelijke ETK van werknemers vaak uit tot boven de 30%. Dat betekent dat er ook nu geen sprake is van een systematische en duidelijke overcompensatie van de groep ingekomen werknemers als geheel. Dit betekent dat het versoberen van de ETK-regeling juridisch houdbaar kan zijn. Bij aanpassing is het wel van belang dat wordt aangesloten bij de gedachte achter de werkkostenregeling, waar de ETK-regeling onderdeel van is. Als er sprake is van een zakelijke vergoeding of verstrekking, zou hier geen loonheffing over verschuldigd moeten zijn. Afschaffen Afschaffen van de ETK-regeling met behoud van de huidige expatregeling, is in strijd met EU-recht. Het Hof van Justitie verbiedt niet alleen om niet-ingezetenen slechter te behandelen dan ingezetenen, maar verbiedt ook discriminatie tussen verschillende niet-inwoners. Daarvan zou sprake zijn als de huidige expatregeling (met een 150-km grens als voorwaarde) blijft bestaan. Het valt niet te rechtvaardigen dat sommige ingekomen werknemers die tijdelijk in Nederland wonen en werken geen aanspraak kunnen maken op een forfaitaire kostenvergoeding en andere werknemers die wel aan de 150-km voorwaarde voldoen, wel. Het behouden van de expatregeling bij afschaffing van de ETK-regeling is juridisch en uitvoeringstechnisch niet haalbaar.
Uitvoerbaarheid	Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. Er is een uitgebreide

	uitvoeringstoets nodig. De voorgestelde regelingen dienen nog verder uitgewerkt te worden, voordat over de uitvoerbaarheid een finaal oordeel gegeven kan worden. Iedere maatregel zal hoe dan ook extra communicatie door de Belastingdienst vergen via de reguliere voorlichtingskanalen. Afschaffen van de gerichte vrijstelling voor extraterritoriale kosten (ETK). Afschaffing van de ETK-regeling heeft een groot effect op de bestaande en nog af te sluiten arbeidsovereenkomsten voor zowel werkgevers als ingekomen werknemers. Vanuit dat oogpunt is het voor deze werkgevers, maar ook voor de Belastingdienst belangrijk dat tijdig op de aangepaste regelgeving kan worden geanticipeerd. Ook voor de implementatie in de markt is voldoende tijd nodig. Op de lange termijn betekent afschaffing van de ETK-regeling dat mogelijk een verschuiving plaatsvindt naar andere gerichte vrijstellingen. Daarnaast is het toezicht op de regeling geen losstaand proces maar een onderdeel dat aan de orde <i>kan</i> komen bij loonbelastingcontroles.																																
Tijdpad	Structuurwijzigingen die de inkomensheffing raken, zijn vanuit het oogpunt van IV-capaciteit voor de Belastingdienst niet eerder uitvoerbaar dan 2029.																																
Maatschappelijk draagvlak	Voor werkgevers zal een aanpassing van de ETK-regeling kostenverhogend werken. Ook voor werknemers zou een daling in het netto-inkomen kunnen ontstaan. Omdat de effecten van afschaffing of aanpassing op migratie niet heel groot worden verwacht, is de impact op het maatschappelijk draagvlak waarschijnlijk beperkt.																																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	(-) is saldoverbeterend <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2029</th><th>2030</th><th>2031</th><th>2032</th><th>2033</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Verbod op uitruil in ETK + daardoor ook in expatregeling</td><td>-99 + -47</td><td>-99 + -94</td><td>-99 + -141</td><td>-99 + -188</td><td>-99 + -234</td><td>-99 + -234</td><td>2033</td></tr><tr><td>Drempel aan de onderkant</td><td>-138</td><td>-138</td><td>-138</td><td>-138</td><td>-138</td><td>-138</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffing ETK + daardoor ook afschaffen expatregeling</td><td>-155 + -205</td><td>-155 + -410</td><td>-155 + -616</td><td>-155 + -821</td><td>-155 + -1.026</td><td>-155 + -1.026</td><td>2033</td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2029	2030	2031	2032	2033	Struc.	Struc. in (jaar)	Verbod op uitruil in ETK + daardoor ook in expatregeling	-99 + -47	-99 + -94	-99 + -141	-99 + -188	-99 + -234	-99 + -234	2033	Drempel aan de onderkant	-138	-138	-138	-138	-138	-138	2029	Afschaffing ETK + daardoor ook afschaffen expatregeling	-155 + -205	-155 + -410	-155 + -616	-155 + -821	-155 + -1.026	-155 + -1.026	2033
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2029	2030	2031	2032	2033	Struc.	Struc. in (jaar)																										
Verbod op uitruil in ETK + daardoor ook in expatregeling	-99 + -47	-99 + -94	-99 + -141	-99 + -188	-99 + -234	-99 + -234	2033																										
Drempel aan de onderkant	-138	-138	-138	-138	-138	-138	2029																										
Afschaffing ETK + daardoor ook afschaffen expatregeling	-155 + -205	-155 + -410	-155 + -616	-155 + -821	-155 + -1.026	-155 + -1.026	2033																										

1.12 Faciliteren offshoring

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat om nieuw sectoraal beleid. Samenvattend gaat het om het faciliteren voor het offshoren van economische activiteiten van de ICT-sector. Mogelijk kan dit ook relevant zijn voor andere sectoren.</i> Recent onderzoek van het Clingendael-instituut heeft belemmeringen voor bedrijven ten aanzien van offshoring in kaart gebracht en doet beleidsaanbevelingen hoe deze belemmeringen in te perken. Het onderzoek focust zich op bedrijven in de ICT-sector en het verplaatsen van activiteiten naar Egypte. Deze beleidsoptie focust zich daarmee nu op de ICT-sector en Egypte. Ook andere landen en/of sectoren kunnen in de toekomst worden overwogen. Clingendael voert hier momenteel vervolgonderzoek naar uit. Uit het onderzoek komen de volgende beleidsaanbevelingen voor de Rijksoverheid naar voren, waaraan met deze beleidsoptie uitvoering aan wordt gegeven: - Campagne onder ICT-bedrijven die kampen met een tekort aan personeel om 'nearshoring' te overwegen. - Versterk de samenwerking tussen de Nederlandse ambassade en internationale recruiters voor digitaal talent. Een samenwerkingsverband draagt bij aan de juiste benodigde scholing, met name ook in soft skills. - Faciliteer het proces voor visa kort verblijf, waar nodig i.c.m. tewerkstellingsvergunningen, zodat personeel makkelijk over kan komen indien nodig, bijvoorbeeld voor een training. - Harmoniseer regelgeving op het gebied van cybersecurity en elektronische handtekeningen. Het ligt het meest voor de hand afspraken over deze onderwerpen te maken met het andere land (in dit geval Egypte) binnen migratie-partnerschappen.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1) en arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2). De maatregel neemt belemmeringen voor bedrijven weg om een (arbeidsintensief) deel van hun bedrijfsvoering off te shoren naar andere landen om op die manier de vraag naar arbeid te verlagen. Het betreft het type arbeid dat essentieel is voor de digitale transitie. Dit arbeid wordt nu deels, en waarschijnlijk in de toekomst nog meer, opgevuld door arbeidsmigranten/kennismigranten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is 0 (zeer gering effect). Het effect op de omvang is lastig vast te stellen. Minder vraag naar arbeid in Nederland door offshoring kan een dempend effect hebben op de omvang van arbeidsmigratie. Tegelijkertijd kan het stimuleren van internationalisering van het bedrijfsleven op langere termijn ook arbeidsmigratie aanwakkeren. Bovenal betreft het een kleine en hele specifieke groep mensen. Samenstelling: Effect op samenstelling is eveneens lastig vast te stellen. Internationale samenwerking op ICT kan leiden tot meer hoogwaardige

	arbeidsmigranten in Nederland. Offshoren van hoogwaardige IT-werkgelegenheid kan ook leiden tot minder hoogwaardige migranten. Omstandigheden: nvt. Meer onderzoek naar andere beroepsgroepen en (partnerschaps)landen is eerst nodig om het effect op arbeidsmigratie vast te stellen en potentiële impact van de beleidsmaatregel te vergroten. Dit onderzoek wordt momenteel door Clingendael uitgevoerd.
Economische en maatschappelijke effecten	- Digitale professionals zijn essentieel voor de digitale transitie en een hoogwaardige economie. Deze beleidsoptie kan potentieel bijdragen aan het tegengaan van het tekort aan digitale professionals in Nederland omdat zij ook remote kunnen werken. - Het offshoren of nearshoren van digitale activiteiten brengt een risico met zich mee ten aanzien van strategische autonomie en cybersecurity. Hoewel ICT vaak niet de kern zijn van de bedrijfsvoering, is het een kwetsbaar onderdeel. Er moet daarom zorgvuldig worden afgewogen welke ICT-activiteiten wel of niet buiten Nederland geplaatst kunnen worden. - Offshoren kan positieve economische effecten hebben in landen van herkomst. Daarom kunnen afspraken over offshoring ook binnen een migratie-partnerschap meerwaarde hebben.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het harmoniseren van regelgeving op het gebied van cybersecurity en elektronische handtekeningen is haalbaar. Dit moet Europees geregeld worden en is afhankelijk van de bereidheid van andere Europese landen.
Uitvoerbaarheid	Visum kort verblijf ligt bij BZ (i.s.m. externe dienstverlener VFS Global). Het is niet haalbaar om voorwaarden te versimpelen voor visum kort verblijf. Wel is er ruimte in facilitering van het proces. Daarvoor is qua uitvoerbaarheid in principe niet meer nodig dan goede afspraken maken tussen de landen.
Tijdpad	Tijdpad is zeer afhankelijk van internationale onderhandelingen/samenwerking. Dit kan een aantal maanden duren of een aantal jaar. Het harmoniseren van (Europese) regelgeving en regelgeving met landen van buiten de Unie kan zeker een aantal jaar duren, maar is zeer afhankelijk van bereidheid van andere Europese landen.
Maatschappelijk draagvlak	Geen beeld op maatschappelijk draagvlak. Voor deze maatregel is draagvlak onder bedrijven die reeds delen van de bedrijfsvoering offshoren.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Geen of minimale budgettaire effecten verwacht. Het is op voorhand ook niet mogelijk om vast te stellen of de kosten, en in welke mate, zullen moeten worden gedragen door Nederland of het partnerschapsland. Dit zal onderdeel moeten zijn van diplomatieke besprekingen.

Bouwsteen 2. Realiseren van maatschappelijke transitie

2.1 Stimuleren arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er een aanpak komt voor de ontwikkeling en verspreiding van arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie in het mkb. De aanpak kent twee sporen: (1) Sectorale subsidieregeling & kenniscentrum en (2) innovatievouchers. Spoor 1 is sectoraal en daarmee gericht. Spoor 2 kan gezien worden als stap extra om innovatie breder te stimuleren.</i> <i>Spoor 1: Sectorale subsidieregeling & kenniscentrum</i> - Dit spoor bevat een sectorale subsidieregeling voor regionale ecosystemen²⁵ waarin bedrijven, kennisinstellingen en sociale partners gezamenlijk 'productiviteitspaden' ontwikkelen: met aandacht voor het volledige proces van innovatie-ontwerp tot implementatie op de werkvloer. - Daarnaast bevat dit spoor een sectoraal kenniscentrum dat fungeert als landelijk knooppunt voor kennisdeling, ondersteuning en opschaling van succesvolle innovaties. <i>Spoor 2: innovatievouchers</i> - Dit spoor bevat een regeling voor innovatievouchers. Deze regeling is niet sectoraal afgebakend. Een innovatievoucher is een tegoedbon voor MKB-bedrijven die zij kunnen inleveren bij een (kennis)instelling of ander bedrijf. Met een voucher kunnen zij R&D (doorontwikkeling kennis) inkopen of hulp inschakelen voor het toepassen van reeds beschikbare kennis (technologieën, expertise). - Technologische innovaties zoals robots en AI kunnen de werkvloer ondersteunen en het werk aantrekkelijker maken, maar blijven voor veel mkb-bedrijven onbenut.²⁶ Dit wordt onder andere veroorzaakt door de volgende knelpunten: - <i>Interne knelpunten</i>: veel mkb-bedrijven stuiten op structurele belemmeringen bij het ontwikkelen, testen en implementeren van innovaties. Er is een gebrek aan kennis/vaardigheden om te bewegen richting een andere manier van werken. - <i>Marktimperfecties</i>: Procesinnovaties vinden moeilijk hun weg naar het mkb door een stagnerende vraag, een ontoegankelijk aanbod en een mismatch tussen vraag en aanbod.
Doel	Het overkoepelende doel is arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2). De maatregel is gericht op het structureel verhogen van de arbeidsproductiviteit in het mkb door het stimuleren van arbeidsbesparende technologie en procesinnovaties. Hiermee wordt tegelijkertijd ingezet op de ontwikkeling van aantrekkelijk, toekomstbestendig en duurzaam werk.
Effecten	

²⁵ Deze regionale ecosystemen kunnen bestaan uit kennisinstellingen, regionale overheden, bedrijven, samenwerkingsverbanden, fieldlabs, innovatiehubs en innovatieclusters.

²⁶ Een voorbeeld van arbeidsbesparende innovaties in de energiesector zijn exoskeletten en inspectiedrones. Exoskeletten verlichten zwaar werk voor monteurs, drones maken fysieke inspecties overbodig. Dit verhoogt efficiëntie, veiligheid en productiviteit.

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0/- (spoor 1 c.q. 2). Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Spoor 1: Het eerste spoor van de maatregel heeft indirect effect op arbeidsmigratie. Dit spoor is niet specifiek gericht op arbeidsmigranten, uitvoerende partijen benadrukken dat de maatregel, in zijn huidige vorm, daarvoor ook niet geschikt is. Daardoor zijn de precieze effecten op arbeidsmigratie lastig in te schatten. <i>Spoor 2:</i> <i>Effect op omvang van arbeidsmigratie: -</i> De maatregel kan leiden tot minder arbeidsmigratie naar Nederland, met name wanneer de maatregel werkgelegenheid raakt die nu wordt ingevuld door arbeidsmigranten. Momenteel is arbeidsmigratie vraaggestuurd. Door in te zetten op meer automatisering/robotisering zal de vraag naar (laagwaardige) arbeid afnemen en daarmee minder arbeidsmigranten tot gevolg hebben. <i>Effect op samenstelling van arbeidsmigratie: +</i> De maatregel kan leiden tot minder laagwaardige arbeidsmigranten en meer hoogwaardige arbeidsmigranten. Robotisering en automatisering vervangt namelijk in eerste instantie vaak laagwaardige arbeid en verhoogt de vraag naar hoogwaardige werkgelegenheid. <i>Effect op omstandigheden van arbeidsmigratie: +</i> De maatregel kan leiden tot betere omstandigheden voor arbeidsmigranten wanneer innovatie bijdraagt aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.
Economische en maatschappelijke effecten	Innovatie: Deze maatregel bevordert de toepassing van arbeidsbesparende, productiviteitsverhogende en kwaliteit van werk verbeterende innovaties in tekortsectoren. De kennisontwikkeling richt zich specifiek op mkb-bedrijven die willen innoveren maar nog niet tot de koplopers behoren. De maatregel versterkt daardoor de innovatiecapaciteit (binnen de relevante sectoren), versnelt technologische vooruitgang en bevordert de acceptatie van nieuwe technologieën. De maatregel zorgt voor het terugdringen van de dalende procesinnovatie in het MKB. Verdienvermogen: Het beoogde effect van de maatregel is een verhoging van de arbeidsproductiviteit, een verbetering van de kwaliteit van de arbeid en een versnelling van de opschaling van innovatieve oplossingen binnen mkb-bedrijven. Arbeidsmarkt: Deze maatregel kan bijdragen aan het verkleinen van het personeelstekort, met name voor routinematige en fysiek zware taken. De inzet van technologie heeft daarnaast een breder effect: door de fysieke belasting te verminderen en de werkervaring te verbeteren, wordt het werk aantrekkelijker, wat kan leiden tot hogere werktevredenheid en minder ziekteverzuim. Bovendien richt de maatregel zich op het verbeteren van de werkomstandigheden. Brede welvaart: De brede welvaart neemt toe wanneer de productiviteit stijgt, omdat hogere productiviteit leidt tot efficiënter werken en ruimte voor hogere lonen. Dit kan de levensstandaard van werknemers verbeteren.

	Tegelijkertijd kan een stijgende productiviteit de groeiende vraag naar arbeidsmigranten temperen, omdat bedrijven meer werk kunnen verzetten met minder externe arbeidskracht. Hierdoor neemt de druk op de arbeidsmarkt af. Dit vermindert op zijn beurt de druk op sociale voorzieningen, wat bijdraagt aan een duurzamer economisch systeem. Mogelijke risico's: De verschuiving naar technologiegedreven werk kan leiden tot een verhoogde vraag naar technische opleidingen en specialistische vaardigheden. Als het onderwijssysteem hier niet op inspeelt, kan er een tekort aan geschikt personeel ontstaan, wat de gewenste productiviteitsgroei in de weg kan staan.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	<i>Spoor 1:</i> Bij de uitvoering van de staatssteuntoets worden geen knelpunten voorzien. Voor dit type onderzoek is geen bestaande markt of verdienmodel, het op deze wijze faciliteren van onderzoek is daarom geen economische activiteit. Door de kennisontwikkeling uit te voeren in goed toegankelijke ecosystemen met betrokkenheid van de sectororganisaties en deze kennis actief breed beschikbaar te stellen, zal alle kennis zoveel mogelijk bedrijven en andere stakeholders bereiken. <i>Spoor 2:</i> Een staatssteuntoets is nodig om uitsluitel te geven, maar een regeling gericht op innovatievouchers heeft in verschillende vormen eerder bestaan, waarmee de juridische haalbaarheid groot is. Voor de definitie van een kennisinstelling waar de vouchers ingediend kunnen worden, kan aangesloten worden bij de wettelijke definities van bijvoorbeeld instellingen voor hoger onderwijs en onderzoeksorganisaties.
Uitvoerbaarheid	De uitvoerbaarheid van de sectorale beleidsexperimenten is afgestemd met de betrokken uitvoerende partijen. De innovatievouchers zouden ook door RVO uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld door bedrijven de vouchers te laten overhandigen aan de kennisinstellingen en de kennisinstellingen de vouchers te laten verzilveren bij RVO (zoals eerder het geval was bij de kennisvouchers binnen de MIT-regeling). Dit definitieve vormgeving vergt verdere afstemming met de RVO.
Tijdpad	<i>Spoor 1:</i> In Q2 2026 start het onderzoek naar regionale en sectorale behoeften, dat dient als input voor de gelijktijdig opgestelde subsidieregeling. In 2027 wordt dit onderzoek verder uitgewerkt en in 2028 afgerond. De subsidieregeling voor het opzetten van regionale sectorlabs en de ontwikkeling van adoptie- en opschalingsroutes wordt in Q4 2026 gepubliceerd en treedt Q1 2027 inwerking. De sectorlabs worden in twee fasen opgestart, zodat ze optimaal van elkaar kunnen leren, met een looptijd van vijf jaar per lab. De eerste fase start begin 2027, de tweede fase begin 2028. <i>Spoor 2:</i> Uitbreiding met een regeling voor innovatievouchers zou het vroegst gerealiseerd kunnen worden vanaf 2027, maar om deze goed aan te laten sluiten op spoor 1 zou ingang vanaf 2028 een logische keuze zijn.
Maatschappelijk draagvlak	In algemene zin is er veel draagvlak voor maatregelen die innovatie stimuleren. De maatschappelijke acceptatie van de maatregel hangt af van de perceptie van de betrokkenen, zoals werknemers, werkgevers en vakbonden. De maatregel kan als positief worden ervaren als deze de werkdruk verlaagt en het werk aantrekkelijker maakt, maar er is kans op scepsis als de voordelen niet duidelijk zijn, vooral bij werkenden die vrezen dat innovaties hen overbodig maken of dat ze moeilijk mee kunnen komen met de technologische veranderingen. Meer draagvlak ontstaat door duidelijke communicatie,

	betrokkenheid van stakeholders, en eerlijke verdeling van voordelen (ook richting het kleinbedrijf).							
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)
	Spoor 1		5	10	15	20		
	Spoor 2		30	40	50	50	50	
	Voor spoor 1 is er incidentele financiering nodig van in totaal 50 miljoen euro, oplopend tot 100 miljoen euro afhankelijk van de reikwijdte (aantal sectoren) van de maatregel. Bij een verdubbeling tot verdrievoudiging van het aantal sectoren kan het benodigde budget oplopen tot 75 à 100 miljoen euro.							

2.2 Robots naar de boerenpraktijk

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat een innovatieprogramma voor robotisering in de landbouw wordt verkent.</i> Dit programma richt zich op het inzetten van robots om arbeidsbesparing en verduurzaming in de sector te bevorderen. De focus ligt op het versnellen van de robotisering van de land- en tuinbouw om fysieke arbeid te vervangen, arbeidskwaliteit te verbeteren en de duurzaamheid van het landbouwsysteem te vergroten. Het programma bouwt voort op bestaande instrumenten van de LVVN, zoals de regeling voor Experimenteer Locaties, de KIA LWV, de Nationale Proeftuin Precisielandbouw, het Actieprogramma Digitalisering, SABE en het GroenPact-versnellingsprogramma digitalisering en technologie.
Doel	Het doel van de maatregel is het faciliteren van een transitie naar een hoogwaardige landbouw door arbeidsbesparende innovatie en verduurzaming te stimuleren in samenhang van met andere maatregelen uit bouwsteen. Specifiek is de inzet gericht op: Arbeidsbesparing en arbeidskwaliteit: Door de inzet van robots wordt fysieke arbeid vervangen, wat resulteert in besparingen op loonkosten, verhoogde productiviteit en een verbetering van de arbeidsomstandigheden. Robotisering kan de aantrekkelijkheid van het werk in de sector vergroten door werk fysiek minder belastend te maken en nieuwe beroepen aan te trekken. Onderbouwing Arbeidsbesparing en arbeidskwaliteit • In de land en tuinbouw zijn aanzienlijke besparingen mogelijk op inzet van fysieke arbeid. Zo kan in de open teelten veel arbeid worden overgenomen door robots bij bodembewerking, onkruidbestrijding, planten en zaaien, bemesting en bespuiting, oogsten, veldmonitoring en irrigatiebeheer. Precieze cijfers ontbreken maar praktijkvoorbeelden voor bijvoorbeeld onkruidbestrijding wijzen op arbeidsbesparing tot 80 %. Ook in de glastuinbouw zijn grote besparingen mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld over werkzaamheden als gewasverzorging, oogsten/plukken, sorteren, verpakken en logistiek. • Robots kunnen veel werkzaamheden overnemen met een repetitief, vies of gevaarlijk karakter (3D's : dull, dirty, dangerous). Voorbeelden zijn taken als schoffelen, schoonhouden van stallen of gebruik van bestrijdingsmiddelen tijdens de teelt.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het gebruik van robots zal waarschijnlijk de vraag naar arbeidsmigranten verminderen. De mate van vermindering van arbeidsmigranten is afhankelijk van de mate waarin robots fysieke arbeid kunnen overnemen in de land- en tuinbouw. Samenstelling: robots nemen naar verwachting met name handmatig en routinematig werk over. Daardoor kan de samenstelling van arbeidsmigratie veranderen, nl. minder laagbetaalde arbeidsmigranten die zulk werk verrichten. Omstandigheden: robots kunnen zwaar werk overnemen of verlichten. In dat geval kunnen de omstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren.

Economische en maatschappelijke effecten	• Economische effecten: De inzet van robots zal de productiviteit verhogen, de kosten verlagen en de concurrentiepositie van de sector verbeteren. Dit kan ook invloed hebben op het BBP en de export van agrarische producten. • Arbeidsmarkt: De arbeidsvraag zal verschuiven van fysieke arbeid naar meer technologische en gespecialiseerde functies in robotisering. • Verduurzaming: • Robotisering draagt bij aan verduurzaming door het optimaliseren van het gebruik van middelen zoals meststoffen, bestrijdingsmiddelen en water. Robots kunnen precisiebemesting, reductie van emissies en bodembelasting realiseren, wat ten goede komt aan de waterkwaliteit, bodemvruchtbaarheid, natuurkwaliteit en klimaatadaptatie. Door grootschalige inzet van robots voor precisiebemesting kan tot 35% reductie van emissies voor ammoniak, tot 50% voor lachgas en tot 10% voor fosfaat worden gehaald. Gebruik van lichte robots betekent minder risico op bodemverdichting. Hierdoor verbetert de bodemvruchtbaarheid en worden lachgasemissies uit de bodem gereduceerd (zie precise soil management as a tool to reduce CH4 and N2O emissions from agricultural soils , 2014). Robots kunnen een grote bijdrage leveren aan vermindering van gebruik van bestrijdingsmiddelen. Zo kan door locatiespecifiek te spuiten ('spotspraying') reducties tot 70 a 95 % worden gehaald (Enorme besparing op middel door spotspraying ridderzuring - Precisielandbouw voor alle telers. Robots die mechanisch of elektrisch onkruid bestrijden gebruiken helemaal geen bestrijdingsmiddelen. • Stimulering van gevarieerde en weerbare teelten: Robots kunnen de teelt van meer diverse gewassen zoals strokenteelten en biologische landbouw ondersteunen door complexere teeltsystemen te beheren. • Nieuwe verdienen modellen: Diversificatie van teelten en vernieuwing van de productieketen, zoals snijden, sorteren en verpakken door robots, kan leiden tot nieuwe verdienen modellen en risicospreiding voor agrarische bedrijven. • Internationale kansen: Door de toenemende vraag naar robotdiensten kunnen Nederlandse agritech-bedrijven sneller innoveren, doorgroeien en internationaliseren. • Mogelijke risico's: Risico's kunnen voortkomen uit de onzekerheid over de technische haalbaarheid en betrouwbaarheid van robots, evenals de mogelijke hoge initiële kosten voor agrarische ondernemers.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar. Het programma maakt zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande regelingen en instrumenten van LVVN. Dit is efficient en maakt een vlotte start mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld om de nieuwe regeling voor ExperimenteerLocaties (experimenteren, valideren), KIA LWV (onderzoeksprogrammering), Nationale Proeftuin Precisielandbouw (implementeren en demonstreren), het Actieprogramma Digitalisering (digitalisering), SABE (kennisverspreiding) en het GroenPact (onderwijs & educatie).
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar door samenwerking met bestaande agrarische netwerken, het inzetten van demonstratie- en proeflocaties, en het ontwikkelen van nieuwe financiële instrumenten voor het beperken van risico's bij de aanschaf van robots.

Tijdpad	De invoering van de maatregel is in 2025 gestart met een startpakket, met een verwachte inwerkingtreding van het gehele programma in 2026. Het programma loopt naar verwachting voor de komende 5 jaar.						
Maatschappelijk draagvlak	Het maatschappelijke draagvlak voor deze maatregel is waarschijnlijk groot, vooral gezien de voordelen voor zowel arbeidsomstandigheden als het milieu. Er kan echter enige weerstand zijn bij ondernemers die sceptisch staan tegenover de betrouwbaarheid van technologie en de investeringskosten. Draagvlak kan verder worden vergroot door een transparante communicatie en betrokkenheid bij de ontwikkeling van de technologie. Het inzetten van open dagen, webinars, en media zal bijdragen aan de acceptatie van robotisering in de sector.						
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Alleen incidentele budgettaire effecten.						
	Werkpakket	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
	1 Onderzoek en prototyping (TRL 2-5)	0	0	3,0	4,8	5,7	13,5
	2 Ontwikkelen/valideren/demonstreren (TRL 4-5-6, EIP)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,5
	3. Adoptie in de agrarische praktijk (TRL 7-8)	2,0	2,3	2,4	2,4	2,4	11,5
	4. Financiële ondersteuning opschaling (TRL 9)	0	4	4	4	4	16
	5. Robot & AI ontwikkeling (AI-fabriek)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	3,5
	6. Training, onderwijs, educatie	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,5
	7. Wet & Regelgeving	0	0	0	0	0	0
	8. Vergroten (afzet)markt voor robots (TRL 9)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
	9. Externe capaciteit	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
	10. Uitvoeringskosten	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,9
	Totaal	4	8,4	11,5	13,3	14,2	51,4
	TRL= Technical Readiness						

2.3 Verkenning versnellen automatisering distributiecentra

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat om nieuw beleid. Samenvattend betreft het een verkenning naar een nieuwe maatregel om de automatisering in distributiecentra te versnellen.</i> Veel logistieke bedrijven in Nederland willen investeren in arbeidsbesparende technologieën zoals robotisering, automatische sorteersystemen en AI-gestuurde magazijnlogistiek. We zien verschillende knelpunten die de omslag naar meer geautomatiseerde distributiecentra vertragen, waaronder: • Onzekerheid over toekomstig marktaandeel in een snel veranderende, zeer competitieve internationale markt; • Hold-up: nieuwe technieken volgen elkaar snel op, waardoor uitstel van investeringen kan lonen; • Overige belemmeringen, bijvoorbeeld vanwege netcongestie of vergunningverlening door gemeenten. Deze knelpunten belemmeren automatisering en maakt dat laaggeschoolde (en vaak migrerende) arbeidskrachten in grotere aantallen nodig blijven. We schetsen twee opties om automatisering in deze sector te versnellen: <i>a. Werknemersnormen bij nieuwe distributiecentra:</i> Normering bij de bouw van nieuwe distributiecentra, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van automatisering of aantallen werkenden. Deze norm kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de Omgevingswet. Eerst zal nader onderzoek nodig zijn naar de wijze van normstelling en in hoeverre differentiatie voor verschillende soorten distributie (retail, e-commerce en crossdock) nodig is. <i>b. Convenant met distributiesector</i> De overheid maakt bindende afspraken met (bedrijven uit) de logistieke sector over de inzet van laagbetaalde arbeidskrachten en arbeidsbesparende innovatie. Er worden afspraken gemaakt over reductie van het aantal laagbetaalde arbeidsmigranten en de werk- en leefomstandigheden van deze arbeidsmigranten. Ook kunnen afspraken gemaakt worden over wat de sector daarbij van de overheid verlangt aan randvoorwaarden of ondersteuning. Deze optie sluit aan bij de werkwijze uit de fiches over convenant goed werkgeverschap en maatwerkafspraken met arbeidsmigratie-intensieve bedrijven. De twee varianten verschillen in de mate waarin de rijksoverheid eenzijdig arbeidsbesparing afdwingt en samen met de sector werkt aan innovatie. Een combinatie van beide varianten is denkbaar. Waarbij variant a fungeert als stok achter de deur mochten onderhandelingen met de sector (variant b) stroef lopen.
Doel	Het doel van deze maatregel is het faciliteren van een transitie naar een hoogwaardige economie (bouwsteen 2), door het stimuleren van arbeidsbesparende innovatie. De maatregel draagt zo bij aan het terugdringen van het aandeel laaggeschoolde arbeidskrachten in de logistieke sector (oftewel het verhogen van de productiviteit). Een groot deel van deze arbeidskrachten zijn migranten.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De bedoeling is dat door automatisering vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten afneemt. Het betreft banen die nu voor x% worden ingevuld door arbeidsmigranten. Daardoor kan arbeidsmigratie naar Nederland afnemen. Samenstelling. Tegelijk vergroot snellere automatisering de vraag naar (hooggeschoold) technisch personeel. De verwachting is wel dat deze toename minder is dan de afname van laaggeschoolde arbeid (anders is de investering niet rendabel voor bedrijven). Daarmee verandert ook de samenstelling van arbeidsmigratie. Omstandigheden: Ook zou in een convenant kunnen worden ingezet op het verbeteren van de werk- en leefomstandigheden van de arbeidsmigranten.
Economische en maatschappelijke effecten	Economisch: - Hogere arbeidsproductiviteit en efficiëntie - Bij te strenge normen kan er weglek optreden naar distributiecentra in omliggende landen. Dit kan leiden tot hogere transportkosten in ketens en het kan congestie vergroten. Maatschappelijk: - Als dit leidt tot minder inzet van laagbetaalde migranten, kan dit de druk op publieke voorzieningen in de regio's die het betreft verlichten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Normering kan mogelijk geregeld worden binnen de Omgevingswet, dan moet de regulering wel passen in de doelstelling van de Omgevingswet, dus vooral ingegeven zijn door omgevingsaspecten. In dit geval is het doel voor innovatie en reductie van benodigde arbeidskrachten. Deze doelen hebben ook effecten op de omgeving. Zo kan een geautomatiseerd distributiecentrum (met weinig arbeidskrachten) wellicht een beperktere ruimtelijk impact hebben (minder ruimtebeslag, minder verkeersbewegingen). Die effecten zullen dan het motief voor de regulering moeten zijn. Een onderscheid tussen buitenlandse en binnenlands arbeidskrachten is omgevingsrechtelijk niet relevant en kan dus niet worden gebruikt (ook niet de insteek van het fiche). Let op dat het via het omgevingsrecht regulering van economische activiteiten beperkt kan worden door eisen uit het EU-recht, zoals de Dienstenrichtlijn (Appingedam-arrest).
Uitvoerbaarheid	Variant a: Een aanpassing in de Omgevingswet kan gemeenten expliciet de ruimte geven om in hun omgevingsplannen regels op te nemen over werkgelegenheid. Nadere gesprekken met gemeenten zullen moeten plaatsvinden over de vormgeving. Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre (verschillende) normen werkbaar zijn voor verschillende vormen van distributiecentra. Variant b: De uitkomsten van dergelijke onderhandelingen zijn ongewis. De uitvoerbaarheid van een convenant is afhankelijk van de mate waarin de logistieke sector bereid is te komen tot afspraken.
Tijdpad	Variant a: Een verkennend onderzoek van 6 maanden met daaropvolgend een aanpassing van de Omgevingswet.

	Variant b: Onderhandelingen met de sector zullen enkele maanden tot een jaar duren.																								
Maatschappelijk draagvlak	- Regionale overheden: groot draagvlak in regio's waar de druk op voorzieningen door arbeidsmigratie voelbaar is - Brede publiek: waarschijnlijk positief, gezien bredere maatschappelijke discussie over migratie en automatisering																								
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Variant a: - Geen directe budgettaire consequenties. - Indien bedrijven Nederland verlaten dan zal dit de inkomsten verlagen Variant b: - Afhankelijk van de afspraken die gemaakt worden met de logistieke sector. <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Variant a</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr><tr><td>Variant b</td><td>0</td><td>0-20</td><td>0-20</td><td>0-20</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Variant a	0	0	0	0	0	0		Variant b	0	0-20	0-20	0-20	0	0	
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																		
Variant a	0	0	0	0	0	0																			
Variant b	0	0-20	0-20	0-20	0	0																			

2.4 Strategische migratiepartnerschappen

Omschrijving	<i>Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat ingezet wordt op het versterken van bestaande en aangaan van nieuwe strategische migratiepartnerschappen zodat arbeidsmigratie meer selectief en gericht kan plaatsvinden, waarbij oog is voor de bredere Nederlandse belangen.</i> Dit fiche betreft een generieke beschrijving over het aangaan van strategische migratiepartnerschappen. Op een aantal plekken staat een verdieping en nadere inkleuring hoe die kunnen worden ingezet voor specifieke beroepsgroepen en sectoren, met name digitale professionals. Binnen partnerschappen met andere landen kan arbeidsmigratie op verschillende manieren en via verschillende interventies worden vormgegeven <i>binnen</i> het bestaande juridische kader: • financieren van pilots verbonden aan bestaande regelingen, zoals de kennismigrantenregeling, stageregeling of praktikanteregeling (voortbouwend op een lopende pilot met Marokko), • voorlichten/begeleiden van werkgevers die aanvragen indienen ten behoeve van werknemers uit partnerlanden (zie fiche 2.9). Als een verdergaande stap kan ervoor gekozen worden om een nieuwe regeling te ontwikkelen ten behoeve van geschoolde (circulaire) arbeidsmigratie vanuit derde landen, al dan niet specifiek ten behoeve van partnerlanden als dit aansluit op een wederzijdse wens (zie bijvoorbeeld de vakkrachtenregeling in fiche 2.16). Arbeidsmigratie uit landen buiten de EU is per definitie tijdelijk omdat een verblijfs- en werkvergunning voor een bepaalde periode wordt afgegeven. Circulaire migratie veronderstelt herhaalde bewegingen, door dezelfde persoon of eventueel verschillende personen bij hetzelfde Nederlandse bedrijf. Circulaire migratie is dus altijd tijdelijk, maar tijdelijke migratie niet altijd circulair. Meerdere EU landen werken met (circulaire) arbeidsmigratie in brede migratiepartnerschappen.²⁷ Aantallen variëren van enkele tientallen bij pilots (zorg, IT, horeca), tot duizenden migranten bij structurele programma's (o.a. seizoenarbeid). Frankrijk werkt hier bijvoorbeeld met een terugmeldplicht: een volgend tijdelijk verblijf (doorgaans als seizoenarbeider) is pas mogelijk na terugmelding op het Franse immigratiekantoor in het land van herkomst. Op dit moment is reguliere (arbeids)migratie in partnerschappen ingericht volgens een stappenplan, binnen bestaande kaders, en is de voortgang op andere onderdelen van migratiesamenwerking een voorwaarde. De weging wordt per land gemaakt vanuit de Taskforce Internationale Migratie. De strategische partnerschappen zoals in dit fiche beschreven, kunnen ook bijdragen aan het gericht aantrekken van talent. <u>Voorbeeld: partnerschap digitale professionals</u> Een partnerschap zou bijvoorbeeld erop gericht kunnen zijn om digitale professionals aan te trekken uit derde landen om de tekorten in de digitale banen te verminderen (kabinetsambitie: 1 miljoen digitale professionals in
----------------------------	---

²⁷ Ad Hoc Query on existing bilateral agreements and programmes/projects on legal migration between Member States and third countries | EMN.

	2030). Dit initiatief kan vervolgens als pilot fungeren voor andere essentiële tekortberoepen. Digitale professionals zijn zeer schaars op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt en de vraag naar digitale professionals blijft al maar groeien. Daarom is het belangrijk het bedrijfsleven te betrekken in de partnerschappen die overheden sluiten. Om een dergelijk partnerschap tot stand te brengen, kan een ondersteunend programma worden opgericht. Het programma sluit aan bij bestaande digitaliserings- en technologieagenda's en bij brede migratiepartnerschappen. Het is opgebouwd uit verschillende samenhangende onderdelen: • Strategisch kader en stakeholdermanagement: Het programma heeft als basis een publiek-private behoefteanalyse om selectief en gericht digitale professionals aan te trekken. Er wordt vastgesteld welke landen beschikken over relevante talentpools en op basis daarvan worden samenwerkingen opgezet met bedrijven en regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Dit kan ertoe leiden dat er binnen bestaande bredere partnerschappen specifieke aandacht komt voor digitale professionals of dat mogelijkheden worden onderzocht om nieuwe partnerschappen aan te gaan met landen met veel potentieel. • Actieve wervingscampagne: Het organiseren van digitale banenmarkten en gerichte wervingsactiviteiten in landen met een hoog potentieel aan digitale professionals. Nederland kan internationaal als aantrekkelijke bestemming voor digitale professionals worden gepositioneerd, met een duidelijke profilering op duurzame technologie en innovatie. Betere informatievoorziening kan zowel binnen als buiten een breed migratiepartnerschap leiden tot meer arbeidsmigratie die aansluit bij de behoefte op de arbeidsmarkt. Landen zoals Canada, Duitsland, Frankrijk en Australië hebben al bilaterale programma's opgezet om digitale professionals aan te trekken uit landen zoals India.
Doel	Het overkoepelende doel is tijdelijke arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken (bouwsteen 2). Subdoel: bovenstaande maatregel beoogt voor Nederland een 'win-win'-situatie, bijvoorbeeld door meer medewerking van het partnerland op terugkeer en meer inzet op het tegengaan van irreguliere migratie, naast verlichting voor tekortsectoren. De 'win' voor partnerlanden zou kunnen zijn: bijdragen aan hun economie (eigen investeringen, remittances van arbeidsmigranten) en onderlinge uitwisseling van kennis en kunde, bijvoorbeeld t.a.v. innovatie op het gebied van landbouw.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De maatregel leidt tot meer (legale) arbeidsmigratie, aanvullend op al bestaande arbeidsmigratie. Het gaat tenslotte om een nieuwe doelgroep die voorheen niet gefaciliteerd werd of niet in aanmerking kwam. Waar het circulaire migratie moet is aan de voorkant worden afgesproken dat de

	migranten na een vastgestelde periode terugkeren en mogelijk daarna opnieuw naar Nederland kunnen komen. Samenstelling: de samenstelling zelf zal afhankelijk zijn van de beoogde sector(en) en de behoeften van betrokken werkgevers. Omstandigheden: deze vorm van arbeidsmigratie is meer vanuit de overheid gestuurd, waardoor beter zicht gehouden kan worden op zowel de samenstelling (wie komen ervoor in aanmerking, aantallen, duur, <i>onboarding</i>, begeleiding) als omstandigheden. Dit kan bijdragen aan meer grip en minder kwetsbaarheid van deze arbeidsmigranten. Zie wel de kanttekeningen in de juridische paragraaf. Tot slot: als vreemdelingen die van plan zijn illegaal in te reizen of te 'overstayen' met het oog op werk in plaats daarvan via een circulair programma legaal kunnen werken, zou dat ook bij kunnen dragen aan (afspraken over) het tegengaan van irreguliere migratie. (Zie onder kopje 'juridisch' enkele kanttekeningen.) Dat geldt ook voor trainingsprogramma's ter voorbereiding op of gekoppeld aan circulaire initiatieven.
Economische en maatschappelijke effecten	Nederland Arbeidsmarkt: - Arbeidsmigratie kan bijdragen aan tijdelijke verlichting van tekorten in (essentiële/cruciale) beroepsgroepen zoals digitale professionals (op een aantal plekken is hiervoor nadere uitwerking weergegeven in het fiche). Gerichtte arbeidsmigratie kan de Nederlandse economie versterken en een belangrijke bijdrage leveren aan de (brede) welvaart en maatschappelijke opgaven. Anderzijds kan het de druk bij werkgevers doen verminderen om hun tekorten op te lossen met innovatie en participatie van binnenlands arbeidspotentieel. Waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat bepaalde beroepsgroepen die innovatie mogelijk maken kampen met grote tekorten, zoals digitale professionals. - De sturende rol van de overheid en uitvoerende partners dient daarbij ook ter garantie van goede arbeidsomstandigheden conform wettelijke normen. - Het faciliteren van seizoenswerk (als vorm van circulaire migratie) leidt in algemene zin tot meer laagbetaalde arbeidsmigratie. Overheidsfinanciën: - Ook vreemdelingen die kortdurend in NL verblijven en werken bouwen rechten op. Bij legaal verblijf in Nederland kan recht op AOW, kinderbijslag, WW, ZW en WIA bestaan. Afhankelijk van het woonland van de arbeidsmigrant kunnen deze uitkeringen worden geëxporteerd. Alleen WW-uitkeringen kunnen niet buiten de EU worden geëxporteerd. - Terugkeer valt niet 100% te garanderen; wel kunnen de nodige waarborgen worden ingebouwd, zowel aan Nederlandse kant als via afspraken met het partnerland, zie verder onder 'juridisch'. Woningmarkt, voorzieningen en cohesie: - De arbeidsmigranten hebben woningen en toegang tot zorg nodig, ook al is het verblijf van tijdelijke aard. Bij inrichting van strategische partnerschappen moet goed nagedacht worden over de impact op de

	omgeving, met name gevolgen voor sociale cohesie, zeker als het partnerschap en daarmee de arbeidsmigratie structureel wordt. - Meer inzet op het tegengaan van irreguliere migratie (door het partnerland) en de mogelijke druk daarvan op de publieke voorzieningen. - Strategische partnerschappen zouden moeten helpen om Nederlandse 'asks' op het gebied van bijvoorbeeld terugkeer en irreguliere migratie te behalen. Dit kan een positief effect hebben op de grip van Nederland op de verschillende vormen van migratie, hetgeen weer kan bijdragen aan het draagvlak voor bescherming en opvang van asielzoekers. Land van herkomst - Bijdragen aan de economie van het land van herkomst (eigen investeringen, remittances van arbeidsmigranten) en onderlinge uitwisseling kennis en kunde. Het leidt tot 'brain circulation' (brain drain vs brain gain): circulaire en tijdelijke programma's stellen deelnemers in staat om opgedane vaardigheden in thuisland in te zetten. Veel landen van herkomst voeren zelf actief regie op emigratie, via bijvoorbeeld ministeries voor diaspora (Filipijnen, Egypte) en/of concrete beleidsproducten, zoals de Marokkaanse <i>Nationale Strategie voor Internationale Beroepsmobiliteit</i> (in wording). Circulaire en tijdelijke programma's, als onderdeel van bredere afspraken, zullen doorgaans tot stand komen in samenwerking met partnerlanden, waardoor die landen hun belangen, ook ten aanzien van 'brain circulation', kunnen borgen. <u>Voorbeeld: partnerschap digitale professionals (specifieke effecten)</u> - <i>Economische effecten</i>: Digitale professionals spelen een sleutelrol bij het benutten van de economische en maatschappelijke potentie van ICT. Zij dragen bij aan productiviteitsgroei, nationale veiligheid en het concurrentievermogen van Nederland. Digitale professionals zijn essentieel voor innovatie in alle sectoren – van industrie tot zorg, onderwijs, overheid en logistiek. Vanuit economisch perspectief is digitalisering fundamenteel voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit.²⁸ De aanpak van het tekort aan digitale professionals kan Nederland jaarlijks circa €2 miljard aan extra BBP-groei opleveren. - <i>Internationale Veiligheid</i>: Het Clingendael Instituut waarschuwt dat een gebrek aan digitale expertise de nationale veiligheid ondermijnt en de voortgang belemmert in domeinen zoals zorg, onderwijs, woningbouw en de energietransitie.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Juridisch haalbaar. Voor de interventies binnen het bestaande kader is in principe geen wijziging van regelgeving nodig. Voor een eventueel soepeler beleid voor arbeidsmigratie in het kader van een partnerschap is wel wijziging van regelgeving vereist. Waar het circulaire migratie betreft, in de zin van herhaalde bewegingen, is van belang dat het kader hierop niet is ingericht. Aansluiting kan mogelijk worden gevonden bij de bestaande regelingen voor praktikanten en stagiairs.

- De praktikanteregeling is bestemd voor werknemers die al in dienst zijn bij een werkgever in het thuisland, en ook weer in die dienst terugkeren na de bij een Nederlandse werkgever opgedane werkervaring (gedurende max. een jaar). Dit vereiste sluit lastig aan bij de insteek van partnerlanden, die zich juist willen richten op gekwalificeerde onderdanen zonder vaste baan. Het blijkt bovendien ongebruikelijk/lastig voor werkgevers in partnerlanden om een werknemer voor een langere periode te laten gaan.
- De regeling voor stagiairs (nog in opleiding of net afgestudeerd) kent een lagere verloning (ten minste 50% wettelijk minimumloon), wat voor partnerlanden ook gevoelig kan liggen.

De voornaamste kanttekening bij beide regelingen is dat zij bedoeld zijn voor het opdoen van werkervaring, niet voor werk op zich. Als een bedrijf meerdere stagiairs/praktikanten tegelijkertijd wil laten overkomen zal het UWV mogelijk oordelen (afhankelijk van de grootte van het bedrijf, aard werkzaamheden etc.) dat er sprake is van inname van een reguliere arbeidsplaats, en dat is niet toegestaan.

Verder bestaat er een regeling voor seizoenarbeid, op grond van een Europese richtlijn. Het UWV heeft echter vastgesteld dat er voor de land- en tuinbouwsector (enige sector waar seizoenarbeid voor is opengesteld) voldoende prioriteitgenietend aanbod is in NL/EER/Zwitserland. Er komen via deze regeling dus geen migranten vanuit buiten de EU naar Nederland. Aanpassing van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 zou nodig zijn om seizoenswerk voor deze groep alsnog mogelijk te maken.

De bouw is een sector met veel arbeidstekorten en een arbeidspotentieel in partnerlanden. Hoewel de bouw een piekperiode in het voorjaar en zomer kent vanwege de lange dagen en gunstige weersomstandigheden, wordt het niet als seizoenswerk maar als incidenteel werk gezien.

Tot slot nog enkele overwegingen bij een breder juridisch aandachtspunt, namelijk het recht van elke vreemdeling om een wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning aan te vragen. Dit betekent dat een vreemdeling die legaal in Nederland verblijft op vergunning x, een aanvraag kan indienen om deze vergunning te wijzigen naar vergunning y - als hij aan de voorwaarden voldoet. Dit maakt het lastig om terugkeer 100% te garanderen. Daarnaast bestaat er, ook voor elke vreemdeling, het recht om in Nederland bescherming (asiel) te vragen. Om terugkeer op vrijwillige basis na afloop van het rechtmatig verblijf te stimuleren kunnen verschillende maatregelen worden genomen, zoals een terugmeldplicht, het uitbetalen van lumpsum in herkomstland, of mogelijkheden om alsnog terug te keren en participeren op de arbeidsmarkt.

Een meldplicht bij terugkeer naar land van herkomst is juridisch nog niet ingeregeld. Wel kan eerder onrechtmatig verblijf in Nederland een reden vormen om een vergunning te weigeren, tot ten minste vijf jaar (ononderbroken) na de laatste uitzetting of het laatste gecontroleerde vertrek. Er zijn daarop uitzonderingen. Bij seizoenarbeid is op grond van de betreffende EU-richtlijn een specifieke toets ter voorkoming van irreguliere immigratie van toepassing. Deze is in het Vreemdelingenbesluit 2000 en in de Vreemdelingencirculaire 2000 geïmplementeerd. De IND kijkt hierbij drie jaar terug naar mogelijk eerder illegaal verblijf.

Uitvoerbaarheid	Het Nederlands arbeidsmigratiebeleid is vraaggestuurd – de vraag wordt door de markt (bedrijfsleven) gevormd. Door het aangaan van strategische partnerschappen kan de overheid het bedrijfsleven ondersteunen. De overheid kan arbeidsmigratie in het kader van strategische partnerschappen dan ook niet afdwingen, wel stimuleren. Daarvoor moet capaciteit gevonden worden, binnen of buiten de overheid, zeker in de beginfase. Qua uitvoerende partner zou gedacht kunnen worden aan RVO, IOM, onderwijsinstellingen, VNG international, bedrijfskoepels of een consortium van verschillende partners. Medewerking van werkgevers is binnen het huidige stelsel essentieel. Nederland zal in partnerschappen overeenstemming moeten vinden tussen de mogelijk uiteenlopende belangen van betrokkenen (Nederland, partnerlanden, bedrijven, migranten zelf). Bijvoorbeeld: het land waarmee Nederland afspraken wil maken vanwege het terugkeerbelang heeft niet de arbeidskrachten voorhanden waar Nederlandse bedrijven behoefte aan hebben. Scholingstrajecten aan de voorkant bieden mogelijk uitkomst, maar zijn vaak duur en tijdrovend. Afhankelijk van de aantallen en gekozen vorm betekenen programma's voor (circulaire) arbeidsmigratie in het kader van partnerschappen ook een toename in de werklast voor IND en UWV.
Tijdpad	Een pilot binnen de bestaande kaders kan direct opgestart worden. Om alle randvoorwaarden te regelen met de verschillende betrokken partijen zal afhankelijk van de vormgeving ten minste een jaar nodig zijn.
Maatschappelijk draagvlak	Grip op migratie wordt breed gedragen door politiek en sociale partners. Dat partnerschappen met derde landen daarvoor een effectief instrument kunnen zijn wordt eveneens onderschreven. Het faciliteren van arbeidsmigratie, ook in het kader van partnerschappen, wordt met kritische blik gezien. Tegelijkertijd klinkt de roep, met name vanuit (cruciale) tekortsectoren, om gerichte arbeidsmigratie onderdeel te laten zijn van het oplossen van structurele tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Bedrijven stimuleren/faciliteren om gebruik te maken van een regeling kost geld. Ook voor- en natrajecten die soms onderdeel zijn van (circulaire) programma's voor arbeidsmigratie in het kader van partnerschappen kosten geld. Voorbeelden laten zien dat voor deze kosten rekening gehouden moet worden met zeker een miljoen euro per jaar voor een eenmalig programma voor ca. 45 personen. Meer deelnemers betekent niet navenant meer kosten, omdat meerdere mensen van dezelfde infrastructuur gebruik kunnen maken. Als de insteek is om circulaire migratie structureel mogelijk te maken, zal het bedrijfsleven op den duur – verwacht wordt na 3-4 jaar – deels zelf kunnen dragen, waardoor minder mensen en middelen vanuit de overheid benodigd zijn. Onderstaande reeks gaat uit van ca. 500 personen. Bij grootschalige programma's (500 personen of meer) moeten ook uitvoerende diensten rekening houden met meer (periodiek) werk – in beginsel binnen de eigen budgetten op te lossen. <u>Voorbeeld: partnerschap digitale professionals</u> Illustratief worden hieronder de budgettaire effecten weergegeven van een partnerschap voor digitale professionals. Deze kosten hangen af van de schaal en de mate van betrokkenheid van private partijen. Kosten van huisvesting en integratie zal volledig door de digitale professionals en eventueel met bijdrage

van het betreffende bedrijf zelf moeten worden gedragen. Hieronder een grove inschatting van de kosten en mogelijke private bijdragen:

Activiteit	Geschatte kosten per jaar (*€1 mln)	Mogelijke private bijdrage (%)
Onderzoek & stakeholdermanagement	1	
Actieve wervingscampagne	6	30-60% (bedrijven en sectorfondsen betalen voor deelname en sponsoring)
Promotie NL als digitale hotspot	6	30-60% (via publiek-private samenwerking, zoals NLdigital en Invest in Holland)
Talentinstroom & behoud via onderwijs	ntb	
Uitvoeringskosten	1	

2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.
3	7,5	10	10	10	10	2028

2.5 Versterken publiek-private samenwerking gericht op het aantrekken en behouden van internationaal talent

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand generiek beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie een versterking van een bestaand samenwerkingsbestand tussen regionale partijen in, door er een nationaal programma van te maken, gericht op het aantrekken en behouden van internationaal technisch talent die bijdragen aan de kenniseconomie.</i> Een intensivering van de bestaande Talent Coalition kan door er een nationaal programma van te maken. Het nationale programma richt zich op het aantrekken en behouden van internationaal talent. De Talent Coalition is een samenwerkingsverband (coalition of the willing) tussen regionale partijen zoals verschillende welcome centra voor kennismigranten. De Talent Coalition dient als klankbordgroep voor beleid, er worden gezamenlijk onderzoeken uitgevoerd, digitale campagnes verricht en, waar nodig, op thematische basis werkgroepen opgericht. Een intensivering van de Talent Coalition is een aanvulling op de al bestaande werkzaamheden van de Netherlands Point of Entry (hierna NPoE), onderdeel van de RVO. Op dit moment coördineert de NPoE de Talent Coalition. De organisatie krijgt een programmatische aanpak met publiek-private samenwerking tussen overheid, onderwijsinstellingen, werkgevers en regionale <i>international welcome centers</i>, met een centrale coördinatie door de NPoE en vaste werkafspraken met regionale partners. Dit vereist een hoge mate van stakeholder management en een datagerichte aanpak. De intensivering richt zich op 4 onderwerpen: 1. <u>Aantrekken van talent</u> Een landelijke inzet voor het aantrekken van technisch talent (STEM talent) met een gerichte inzet op een aantal focuslanden. Hierbij wordt ingezet op een kennissamenwerking met technische universiteiten in het buitenland. Er wordt rekening gehouden met studies waar werkgevers in Nederland behoefte aan hebben, wat voor een goede aansluiting op de arbeidsmarkt zorgt. Hiervoor wordt een agenda opgezet met ambities en pijlers, dat ruimte geeft aan partijen en regio's om te differentiëren op basis van de behoeften van elke regio. 2. <u>Behoud van internationaal talent</u> a. <i>Internationale studenten</i> Het is belangrijk om de aansluiting tussen internationale studenten en de arbeidsmarkt te verbeteren om te voorkomen dat talent vertrekt omdat ze geen helder beeld hebben van de kansen op de arbeidsmarkt. Daarom is het van belang dat studenten een goede voorlichting krijgen over de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast zal door het programma onderzocht worden welke drempels internationale studenten ervaren en hoe deze weggenomen kunnen worden. Samenwerking met onderwijsinstellingen is cruciaal om ook de integratie van studenten te verbeteren. b. <i>Partners van kennismigranten</i> Partners van kennismigranten zijn vaak een onbenut potentieel voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Veel partners zijn hoogopgeleid en willen graag in Nederland aan de slag. Het programma zal een leidraad ontwikkelen voor
---------------------	--

	bedrijven met kennismigranten in dienst voor de begeleiding van partners naar een passende baan. <i>Taalonderwijs</i> Integratie wordt gestimuleerd door taalonderwijs en vrijwillige inburgeringstrajecten. Veel (grote) steden met veel kenniswerkers hebben te weinig financiële middelen voor taalonderwijs voor deze groep. Het nationaal programma zal kijken hoe gesubsidieerd taalonderwijs toegankelijker gemaakt kan worden voor kennismigranten en hun partners en internationale studenten. 3. <u>Aansluiting op de arbeidsmarkt</u> Het programma zal een intensivering faciliteren om de vraag en het aanbod van internationaal talent dicht bij elkaar te brengen, met name voor STEM talent. Dit kan door de International Talent Advisory Group (hierna ITAG) uit te breiden met meer bedrijven. Een mogelijke nieuwe invalshoek/toevoeging aan de ITAG is om ook MKB bedrijven te laten aansluiten, die meer geactiveerd, gefaciliteerd en gevoed moeten worden om waar nodig (meer) personeel uit het buitenland aan te nemen en te behouden. Onderdeel van het programma is het ontwikkelen van een nationaal informatiepakket, met alle wet- en regelgeving, best practices en sociaal-maatschappelijke en welzijnsoverwegingen dat dient als voorlichting aan werkgevers. Hierbij is speciale aandacht voor MKB-bedrijven die voor het eerst internationale werknemers aannemen. Voor hen worden concrete tools ontwikkeld. 4. <u>Dienstverlening International Welcome Centers</u> Het standaardiseren en coördineren van de dienstverlening en informatievoorziening door de International Welcome Centers in samenwerking met kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid. Voornamelijk als het gaat om de voorlichting aan nieuwkomers over praktische zaken. Hierin wordt ook ingezet op het creëren van landelijk geldende werkafspraken met landelijke organisaties zodat er een framework is waarop de international welcome centers kunnen bouwen.
Doel	Het overkoepelende doel is arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken. Het programma heeft als doel gericht technische kennismigranten aan te trekken en te behouden, die bijdragen aan de kenniseconomie en deze te voorzien van een goede begeleiding en integratie in Nederland.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is 0/+. Door het gericht inzetten op het aantrekken en behouden van internationaal talent dat zich onder andere al in Nederland bevindt, zal de omvang van arbeidsmigratie licht toenemen. Samenstelling: het gaat om een toename van hoogproductieve kennismigratie. Bij het <i>aantrekken</i> van talent zal ingezet worden op het aantrekken van STEM talent dat nodig is voor de Nationale Technologie Strategie.

	Door het <i>behoud</i> van talent dat al in Nederland is (zoals niet werkende partners en internationale studenten), door deze te activeren en aan te laten sluiten op de arbeidsmarkt, zal de omvang van migranten niet toenemen. Wel zal meer talent (dat zich al in Nederland bevindt) zich op de arbeidsmarkt begeven. Omstandigheden: Het toegankelijk maken van taalonderwijs voor kenniswerkers en hun partners en internationale studenten zal bijdragen aan een betere integratie en daarmee aan betere omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland. Voor de niet werkende partners en internationale studenten kan dit ook bijdragen aan het makkelijker vinden van een baan in Nederland.
Economische en maatschappelijke effecten	- Internationaal talent draagt bij aan de innovatiekracht en daardoor ook de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland. - Als we als Nederland onze positie willen behouden/versterken op de gedefinieerde sleuteltechnologieën (NTS), moeten we hierop toegevoegde waarde houden. Beschikbaarheid van talent is hierbij cruciaal. Het nationaal programma zal hierop inzetten. - Door de versterking van de inzet van de Talent Coalition, zal de toegang tot internationaal talent voor werkgevers vergemakkelijkt worden en zal talent dat al in Nederland is, behouden worden. - Daarnaast zal de intensivering ook leiden tot een betere aansluiting op de arbeidsmarkt doordat vraag en aanbod beter op elkaar aan zullen sluiten. - Een toename van kennismigranten brengt druk op de voorzieningen met zich mee. Aan de andere kant, het activeren van talent dat zich al in Nederland bevindt, zoals internationale studenten en niet werkende partners, betekent geen extra druk voor de voorzieningen. Zij wonen immers al in Nederland.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Deze maatregel is juridisch haalbaar.
Uitvoerbaarheid	De maatregelen zijn uitvoerbaar.
Tijdpad	Start nationaal programma vanaf januari 2026. Voor een tijdsduur van 3 jaar. Na 3 jaar evaluatie met kans op verlenging.
Maatschappelijk draagvlak	Het nog actiever ondersteunen bij het aantrekken en behouden van (technisch) internationaal talent zal op steun van het bedrijfsleven kunnen rekenen, ook omdat het MKB hier specifiek een rol in krijgt. Maatschappelijk gezien ligt het aantrekken van meer arbeidsmigranten wellicht gevoeliger, ook omdat dit leidt tot druk op voorzieningen. Het activeren van onbenut arbeidspotentieel zoals niet werkende partners en de inzet op integratie zal op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er is een personele inzet nodig van 2fte. Veel van de benoemde activiteiten in het nationale programma zijn onderdeel van reeds bestaande activiteiten die NPOE uitvoert. Om de hierboven beschreven intensivering uit te kunnen voeren, is uitbreiding nodig in de vorm van personele inzet. Het nationale programma vergt landelijke werkafspraken tussen kennisinstellingen, overheden, regionale partijen, taalonderwijs instellingen, International Welcome Centers en werkgevers. Deze partijen moeten bij elkaar worden gebracht. Dit vergt een actieve begeleiding, facilitering en

ondersteuning vanuit NPoE. Om dit vanuit NPoE te coördineren is een uitbreiding van 1fte nodig.

Een gerichte aanpak voor het aantrekken en behouden van talent vergt een data gedreven aanpak. Toegang tot data en een concrete vertaling maakt het mogelijk om op alle onderdelen van het programma een gerichte aanpak te definiëren. Het gaat hierbij om het inzichtelijk maken van zowel vraagkant (vacatures) en aanbodkant (potentieel talent), maar ook om het inzichtelijk maken van kansen om talent te behouden in Nederland. Om dit te bewerkstelligen is de inzet nodig van 1fte extra. Deze persoon richt zich op de bestaande data vraagstukken, het analyseren van data, het opmaken van een dashboard voor monitoring en dit concreet vertalen naar actiepunten voor het nationale programma.

Budgettaire gevolgen (Bedragen x € 1 mln.)	2026	2027	2028	Struc	Struc. in (jaar)
Intensivering Talent Coalition – 2 fte s11 NPoE	0,3	0,3	0,3	0,3	2026
Uitvoering programma	1	1	1	1	2026

2.6 Beurs voor internationaal wetenschappelijk talent

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat een incidentele maatregel om internationale topwetenschappers aan te trekken wordt verlengt tot 2029.</i> De maatregel betreft een afgebakend en gericht financieringsinstrument met als doel het aantrekken van internationale topwetenschappers op terreinen die van evident belang zijn voor Nederland. Dit instrument biedt kennisinstellingen de gelegenheid om topwetenschappers uit het buitenland aan te trekken. Daarvoor krijgt de kennisinstelling een bedrag voor het salaris van de wetenschapper, middelen om materialen aan te schaffen en eventueel aanvullende jonge onderzoekers aan te stellen. Deze kosten kunnen gedurende vier jaar door kennisinstellingen worden ingezet voor de bovengenoemde doelen. Hiermee worden Nederlandse kennisinstellingen in staat gesteld om de onderzoekslijnen te versterken, die ook van belang zijn voor Nederland en Europa Momenteel is een dergelijk instrument in ontwikkeling dat in beperkte omvang voor een periode van vier jaar in de zomer van 2025 in werking zal treden. Het kabinet heeft hier eenmalig € 25 miljoen voor beschikbaar gesteld (in afwachting van parlementaire behandeling van de 1e suppletoire begroting). NWO heeft aangekondigd het bedrag aan te vullen en onderzoekt momenteel de mogelijkheden daartoe. In dit fiche wordt voorgesteld om de incidentele middelen aan te vullen tot een bedrag van € 50 miljoen in de jaren 2026-2029 zodat de maatregel meer effect kan sorteren. Na de periode kan worden bezien of de geopolitieke context deze maatregel nog steeds noodzakelijk en opportuun maakt voor het versterken van de concurrentiepositie, de strategische autonomie en de weerbaarheid van Nederland en Europa.
Doel	Het doel van de maatregel is om arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aan te trekken (bouwsteen 2). In dit geval gaat het om het aantrekken en behouden van wetenschappers van topniveau, om zo toppositie van Nederlands onderzoek te houden. Er is wereldwijd een stevige concurrentiestrijd om talent gaande. Bovendien zorgen geopolitieke spanningen er momenteel voor dat de internationale mobiliteit van wetenschappers toeneemt. Talent trekt talent, dus het cruciaal dat Nederland extra inzet op het aantrekken en behouden van wetenschappers van topniveau.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Er is sprake van een gering effect op de arbeidsmigratie. Met het financieringsinstrument zullen enkele tientallen wetenschappers van hoog niveau uit het buitenland aangetrokken worden. Omdat het instrument nu nog uitgewerkt wordt, is een precieze berekening niet mogelijk. Een schatting kan worden gegeven met behulp van de bestaande Vici (onderdeel van het NWO-Talentprogramma en gericht op excellente senior-onderzoeker). Een Vici bedraagt maximaal € 1,5 miljoen euro waarmee één toponderzoeker wordt gefaciliteerd. Dat betekent dat er voor € 50 miljoen ongeveer 35 buitenlandse toponderzoekers worden aangetrokken. Daar komen tussen de 35 tot 75 onderzoekers bij die in het team komen van de toponderzoeker. Dit zijn ook vaak Nederlanders. Wanneer we uitgaan van het huidige percentage buitenlandse promovendi in Nederland (+/- 50%), betekent het dat er 15 tot 25 onderzoekers uit het buitenland worden aangetrokken. Het totaal komt dan uit op zo'n 50 tot 75 kennismigranten. Samenstelling: de samenstelling van arbeidsmigratie verandert, zij het heel beperkt. Er komen immers 50 tot 75 meer kennismigranten dan zonder deze maatregel. Omstandigheden: geen effect te verwachten.
Economische en maatschappelijke effecten	Het is voor het concurrentievermogen, de strategische autonomie en de weerbaarheid van Europa en Nederland essentieel dat wij wetenschappers van topniveau blijven aantrekken. Dit instrument draagt daar nadrukkelijk aan bij. Het effect op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën zal beperkt zijn. Het gaat immers om slechts 50 tot 75 kennismigranten extra.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar; deze is vanaf de zomer van 2025 al in beperkte en tijdelijke vorm in uitvoering. De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) treedt op als uitvoerder. Zij zijn expert op het gebied van het opzetten en uitzetten van financieringsinstrumenten voor wetenschappers en onderzoek.
Tijdpad	NWO werkt momenteel (mei 2025) het financieringsinstrument uit en verwacht deze rond de zomer te starten. Dat betekent dat een ophoging van het budget en het verlengen van de looptijd van het instrument eenvoudig door te voeren is. De subsidie-oproep kan opnieuw worden gepubliceerd met een nieuw budget en dan eenvoudig worden herhaald met mogelijk alleen wat aanpassingen die geleerd zijn uit de eerste uitvoering. Dit hoeft niet heel veel tijd in beslag te nemen.
Maatschappelijk draagvlak	Het draagvlak voor de maatregel is over het algemeen groot. Er is een gedeelde opvatting dat wanneer de kans zich voordoet, wetenschappelijk toptalent aangetrokken moet worden. Ook op Europees niveau wordt er volop ingezet op het aantrekken van excellente wetenschappers. In de wetenschapssector is er draagvlak voor het instrument, al wordt er een spanning ervaren met de huidige bezuinigingen op onderzoek en wetenschap. Het financieren van het instrument met nieuw i.p.v. vrijgemaakt budget kan het draagvlak daarom vergroten. Ook zal het

	draagvlak voor het instrument in de wetenschapssector groter zijn wanneer de middelen niet door middel van individuele competitie moeten worden verworven. De huidige uitwerking door NWO voorziet daarin.						
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)							
	226	2027	2028	2029	2030	struc.	Struc in.
	47,4	47,2	46,9	47	0	-	-
	Toelichting: het kabinet heeft bij de voorjaarsnota € 24,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de maatregel. Het merendeel daarvan valt in 2025 (€ 13,5 miljoen), het overige budget is uitgesmeerd over de jaren 2026-2029.						

2.7 Doorontwikkeling Zoekjaarvergunning

Omschrijving	<i>Deze maatregel is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in het beter afstemmen van de zoekjaarvergunning op de behoefte aan STEM-talent (Science, Technology, Engineering, Mathematics) via in elk geval een of meer van de onderstaande aanpassingen:</i> • Duur van de vergunning verlengen voor STEM-afgestudeerden met in ieder geval 6 maanden. • Generieke top-200-lijst beperken, maar in stand houden of juist uitbreiden voor STEM-afgestudeerden. • Top-200-systematiek vervangen door een andere lijst of systematiek die beter aansluit bij het talent dat Nederland wil aantrekken, en die objectief, eenduidig en uitvoerbaar is. • Zoekjaarvergunning splitsen in een Graduate Permit voor de in NL afgestudeerden en een Orange Card voor de buiten NL-afgestudeerden. • Verbetering van de informatiedeling/signalering tussen betrokken stakeholders binnen en buiten de overheid. • Meer structurele informatievoorziening aan werkgevers en doelgroep, bijvoorbeeld in of bij de schriftelijke kennisgeving van de positieve beslissing op de verblijfsaanvraag. De zoekjaarvergunning stelt afgestudeerden uit derde landen in staat om een jaar lang in Nederland te verblijven om een baan (als kennismigrant) te vinden of een innovatieve onderneming te starten. In aanmerking komen, kort gezegd, derdelanders die een studie of onderzoeksproject hebben voltooid aan een Nederlandse onderwijsinstelling, of aan een buitenlandse top-200 instelling, gebaseerd op een drietal mondiale ranglijsten. Deze maatregel betreft de vergunning zelf, en laat aspecten zoals begeleiding van afgestudeerden, ondersteuning bij toeleiding naar werk, integratiebeleid en informatievoorziening over wonen/werken in NL buiten beschouwing.
Doel	Het overkoepelende doel is het (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken (bouwsteen 2)
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: + of 0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Een iets grotere instroom en meer behoud van potentiële kennismigranten op het gebied van STEM. Als de vergunning voor andere niet-STEM-afgestudeerden ingeperkt wordt, zal het totaal aantal vergunningen naar verwachting gelijk blijven. Samenstelling: de samenstelling binnen de arbeidsmigranten die in aanmerking komen voor de zoekjaarvergunning zal mogelijk licht veranderen; het aandeel kennismigranten met een STEM-achtergrond neemt in ieder geval toe. Omstandigheden: er wordt in principe geen verandering op de omstandigheden van arbeidsmigranten verwacht door deze maatregel. Wel moet rekening gehouden worden met kwetsbaarheden onder de doelgroep. Zoekjaarders zijn vrij op de arbeidsmarkt. Door te werken kunnen ze hun verblijf financieren, ervaring opdoen en een netwerk uitbouwen. Werkgevers hoeven daarbij niet aan looncriteria te voldoen anders dan het wettelijk minimumloon. Dit is relevant voor eventuele aanpassingen. Het verlengen van

	de duur van de vergunning geeft bijvoorbeeld meer tijd om een baan als kennismigrant te zoeken, maar zou ook een prikkel kunnen vormen voor werkgevers om alleen zoekjaarders in dienst te nemen op basis van tijdelijke contracten. Zoekjaarders werken niet alleen voor bedrijven die hen ook als kennismigrant in dienst zouden kunnen nemen, maar juist ook in kwetsbaardere banen zoals maaltijdbezorging. In de huidige doorlichting over het zoekjaar worden de aanpassingen afzonderlijk tot in detail besproken. Dit fiche gaat in op (effecten van etc.) het geheel aan aanpassingen.
Economische en maatschappelijke effecten	In het scenario van een (iets) grotere toestroom van kennismigranten zal er op regionaal niveau sprake kunnen zijn van een navenant hoger beslag op de woningmarkt en infrastructuur. Het grootste deel van personen die gebruik maakt van de zoekjaarvergunning is al naar Nederland verhuisd vanwege de studie en woont dus al in Nederland. Zij zullen geen extra beslag leggen op bijvoorbeeld de woningmarkt. Wel kan verwacht worden dat zij van een studentenkamer over zullen stappen naar een huurwoning (appartement). Een grotere beschikbaarheid van STEM-kenniswerkers kan helpen tekorten in STEM-sectoren te verlichten en bijdragen aan productiviteitsgroei en het realiseren van maatschappelijke transitie. Dit draagt positief bij aan het vestigings- en ondernemingsklimaat.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Ja, middels wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Op grond van het EU-recht geldt een minimaal zoekjaar van negen maanden voor in NL afgestudeerden. Het huidige zoekjaar in Nederland is daadwerkelijk een jaar.
Uitvoerbaarheid	Voor de IND is van belang dat het geen inhoudelijke toets hoeft uit te voeren om te bepalen of een diploma wel of niet tot de categorie 'STEM' behoort – of dit op basis van eenduidige kaders kan vaststellen. Mogelijk kan in dezen met Nuffic worden samengewerkt. Nuffic voert op dit moment al de Internationale Diplomawaardering uit.
Tijdpad	12 tot 18 maanden. Het gaat om lagere regelgeving, er is derhalve geen parlementair wetgevingstraject.
Maatschappelijk draagvlak	Naar verwachting is er draagvlak voor deze maatregel. Wellicht dat regionaal (regio Eindhoven, Randstad/Delft) vragen kunnen rijzen over huisvesting. Het zoekjaar wordt door betrokkenen in het algemeen als positief ervaren. Wel zijn er nog kanttekeningen vanuit betrokkenen die (gedeeltelijk) door de maatregel worden opgelost zoals: • Zoekjaarders – duur is te kort, slechte aansluiting met arbeidsmarkt, wisten niet dat NL taal zo belangrijk was, aanvragen buiten NL ervaren soms moeilijke communicatie met de IND • Bedrijven – weten niet hoe het proces werkt. Moeilijkheden met het vinden van talent, onduidelijke processen (bv. Erkend referentschap aanvragen), stress en vragen rond het aannemen van een internationale werknemer, zorgen over culturele integratie en langdurig verblijf in NL • Universiteiten - problemen met de capaciteit om studenten te ondersteunen, moeilijk om contact te leggen met bedrijven, studenten hebben veel begeleiding nodig – vaak ontstaat er een 'gap' na het afstuderen

	• Beleidsmakers en uitvoeringsinstanties (zoals IND)- belangrijk om selectief aan te werven op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt, misbruik van het systeem vermijden (bv. exploitatie) • Overig – effectieve informatievoorziening rondom het zoekjaar blijft moeilijk, koppeling met arbeidsmarktvraag
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Geen budgettaire effecten verwacht.

2.8 Kennismigrantenregeling selectiever en gericht maken, sectoraal toespitsen of afschaffen

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat de kennismigrantenregeling selectiever en gericht wordt gemaakt (optie A) of toegespitst naar sectoren (optie B) of afgeschaft (optie C).</i> Optie A): de eisen van de kennismigrantenregeling worden selectiever en gericht gemaakt. Daarbij gaat het om de looncriteria en de voorwaarden waaronder bedrijven als erkend referent worden aangemerkt. Voor wat betreft het looncriterium kan worden gedacht aan de volgende aanscherpingen: - het verhogen van de verschillende criteria (voor kennismigranten boven de 30 jaar, onder de 30 jaar en recent afgestudeerden). Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden aangevuld in lijn met de verhoging van het salariscriterium voor de Europese blauwe kaart n.a.v. het amendement Saris.²⁹ Een verhoging van het criterium boven de 30 met tenminste 1,3 maal het gemiddeld bruto jaarsalaris en onder de 30 jaar met tenminste 1,1 maal het gemiddeld bruto jaarsalaris. De verhoging van het criterium voor pas afgestudeerden zou kunnen worden aangepast in lijn met de loonontwikkeling van deze groep.; - het aanscherpen van de duur waarvoor kennismigranten onder de 30 en recent afgestudeerden gebruik kunnen maken van de verlaagde criteria; - het beter benutten en/of strikter toepassen van de marktconformiteitstoets; en/of - overige regels omtrent het kennismigrantenlooncriterium aanscherpen en/of verduidelijken; In elk geval de volgende aanscherpingen zijn denkbaar omtrent het erkend referentschap: - herintroductie en aanscherping van de intrekkingsgrond 'inactiviteit', - aanscherping van de toets op betrouwbaarheid, - verduidelijking en aanscherping van de toets op continuïteit en solvabiliteit, en - introductie van een nieuwe toets op wezenlijk economisch belang. Optie B). Een andere mogelijkheid is om de regeling toe te spitsen op tekortsectoren en/of sectoren die voor NL van kritiek belang worden geacht. Dat kan op twee manieren, op bedrijfsniveau of op individueel niveau: (1) de regeling alleen openstellen voor bedrijven die binnen deze sectoren actief zijn (bijvoorbeeld door een dergelijke eis aan het erkend referentschap te verbinden), ongeacht vaardigheden/achtergrond/kennis van de individuele kennismigrant of (2) de regeling alleen openstellen voor derdelanders die aantoonbare, relevante en voldoende expertise meebrengen in een of meer van deze sectoren, ongeacht het bedrijf waarvoor ze gaan werken. Optie C). Een nog verdergaande variant betreft afschaffing van de kennismigrantenregeling. Hoewel het misbruik en oneigenlijk gebruik van de kennismigrantenregeling hiermee teniet zou worden gedaan, is het te verwachten dat er een spill-over ontstaat naar andere regelingen of routes, zoals het detacheren van derdelanders uit andere EU-landen, waar minder regels gelden en handhaving moeilijker is.
---------------------	--

Doel	Het overkoepelende doel is kennismigranten voor (daadwerkelijk) hoogwaardige banen aantrekken, misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 2 en bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -- voor afschaffen (optie C), - voor de overige opties (A en B). Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Alle varianten leiden tot minder gebruik van de kennismigrantenregeling, en in die zin tot minder kennismigranten en minder arbeidsmigranten in totaal. Het blijft evenwel mogelijk voor werkgevers om een gvva aan te vragen. De gvva-procedure is echter veel minder snel, onder andere omdat er getoetst wordt op wervingsinspanningen en prioriteitsgenietend aanbod binnen de Europees Economische Ruimte. Werkgevers ervaren de procedure als bureaucratisch. UWV toetst strikt aan de voorwaarden uit de Wet arbeid vreemdelingen 2022. Kennismigranten kunnen tevens gebruik blijven maken van de Europese blauwe kaart. <u>NB</u> De Tweede Kamer heeft per amendement een arbeidsmarkttoets voor de blauwe kaart geregeld. Als de Eerste Kamer met het aldus geamendeerde wetsvoorstel instemt biedt de blauwe kaart vanwege deze verzwarende maatregelen mogelijk geen realistisch alternatief meer, omdat deze regeling daardoor ook veel minder snel wordt. Samenstelling: Bij A) selectiever en gericht maken: kennismigranten verhoudingsgewijs hoger betaald (zie ook kopje hieronder), maar geen impact op achtergrond. Bij B) toespitsing op specifieke vaardigheden/sectoren: aandeel kennismigranten veel sterker sectoraal geprofileerd. Bij C) afschaffing: impact op samenstelling lastig in te schatten, hangt af van beschikbaarheid van andere vergunningen. Als de blauwe kaart in huidige vorm in stand blijft zal de samenstelling naar verwachting ongeveer gelijk blijven. Omstandigheden: Bij A) selectiever en gericht maken: de voorgestelde maatregelen moeten helpen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Daarbij moet wel de verhouding tot het totaal in acht genomen worden: (geconstateerd) misbruik kan in absolute zin afnemen, maar als de instroom van kennismigranten sterk daalt kan er relatief juist sprake zijn van een verwaarloosbaar effect. Bij B) toespitsing op specifieke vaardigheden/sectoren: zie onder A. Bij C) afschaffing: hangt af van beschikbaarheid andere vergunningen – huidige vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling zullen in elk geval niet meer aan de orde zijn.
Economische en maatschappelijke effecten	<u>Algemeen</u> Overheidsfinanciën: - Onderzoek (zie H2-4) laat zien dat kennismigranten netto bijdragen; des te hoger het inkomen des te hoger de bijdrage aan de schatkist. Verondersteld wordt dat aanscherping en sectorale toespitsing de gemiddelde bijdrage per individu vergroten, maar het totaal aantal kleiner wordt. Het effect onderaan de streep is lastig in te schatten. Zie ook evaluatie 30%-regeling voor effecten van salariering op arbeidsmarkt.

Economische groei:

- Kennismigranten (boven de 30 jaar) hebben een hoger dan gemiddeld salaris per definitie, waardoor zij bijdragen aan het niveau van het bbp per capita. Geen toegang meer tot kennismigranten heeft daarom een negatief effect op het welvaartsniveau in Nederland. Afschaffing of een te forse aanscherping kan ertoe leiden dat Nederland niet meer aantrekkelijk is voor kennismigranten met het risico dat bedrijven die kennismigranten nodig hebben uit Nederland wegtrekken. Daarmee heeft het een negatief effect op het innovatie- en concurrentievermogen van Nederland en daardoor ook op het vestigingsklimaat.
- Anderzijds worden werkgevers gestimuleerd om te kijken naar het potentieel wat in Nederland en de EU aanwezig is. Ook moet de beschikbaarheid van (hooggeschoolde) arbeid geen reden zijn om innovatie en kapitaal-intensiviteit te verminderen. Kennismigranten kunnen ook bijdragen aan de *groei* van het bbp per capita, maar het is niet duidelijk of dit gebeurt gegeven de huidige inrichting van de kennismigrantenregeling. Hierbij wordt gekeken naar inkomen en niet specifieke vaardigheden en opleidingen.

Woningmarkt en publieke voorzieningen:

- Minder kennismigranten leidt tot minder vraag naar woningen, en daardoor tot een mindere grote woningnood op de korte termijn. Ook vermindert de druk op de sociale cohesie.

Optie A: Selectiever en gericht maken

Als werkgevers kennismigranten willen blijven aantrekken, zullen zij aan de vast te stellen hogere eisen moeten kunnen voldoen, onder meer door de bruto lonen te verhogen. Het is mogelijk dat ook Nederlanders en EU-burgers in vergelijkbare functies ten minste gedeeltelijk in die loonstijging zullen meegaan. (Tenzij werkgevers als alternatief gvva aanvragen voor de arbeidsmigranten waarvoor zij niet kunnen voldoen aan de looncriteria of criteria erkend referentschap).

Degenen die nog wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling zullen daardoor mogelijk gemiddeld hogere salarissen hebben. Anderzijds kan dat effect weer worden gemitigeerd als werkgevers besluiten lonen te verhogen als gevolg van toenemende krapte, m.n. op specialistische kennis.

Optie B: Sectorale toespitsing

Een meer rigide regeling doordat werkgevers niet meer zelf kunnen bepalen voor welke functies zij een kennismigrant willen aantrekken (en een bijbehorend salaris willen betalen). Ook de uitgebreidere, inhoudelijke toets maakt de regeling minder flexibel: bedrijven moeten langer wachten op een beslissing en kunnen daardoor minder snel inspelen op plotselinge verschuivingen (zowel kansen als risico's) in de wereldeconomie/-arbeidsmarkt.

Optie C: Afschaffing

Aanscherping of afschaffing heeft mogelijk een waterbedeffect naar andere regelingen zoals de Europese blauwe kaart en gvva. Werkgevers zouden (meer) gebruik kunnen gaan maken van de mogelijkheid om derdelanders door te detacheren vanuit andere lidstaten, waar men kennismigratie wel stimuleert. Op dit soort constructies heeft Nederland minder grip, en zij worden soms oneigenlijk gebruikt.

Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Optie A: Haalbaar, aanpassen eisen erkend referentschap op Wetsniveau en lager, aanpassen van de looncriteria op niveau algemene maatregel van bestuur. Nieuwe eisen dan wel aangescherpte, bestaande eisen zijn van toepassing op álle erkend referenten resp. kennismigranten vanaf de dag van inwerkingtreding. Van belang is dat aanscherpingen geruime tijd vooraf voldoende kenbaar worden gemaakt. Zo nodig zal in overgangsrecht voorzien worden. Optie B: Sectorale toespitsing wordt juridisch haalbaar geacht, al moet nog nader worden onderzocht hoe en waar dit passend geregeld kan worden. Optie C: Afschaffen wordt ook juridisch haalbaar geacht.
Uitvoerbaarheid	Optie A: Uitvoerbaarheid zal in uitvoerings- en handhavingstoetsen moeten worden gezien. Voorgestelde aanscherpingen zijn besproken met de uitvoering. Het kan wenselijk zijn actief te toetsen of ook bestaande erkend referenten, na inwerkingtreding, aan de aangescherpte voorwaarden voldoen. Verschillende vormen zijn denkbaar, bijvoorbeeld een tijdelijk projectteam dat alle erkend referenten gaat toetsen. Daarbij zou ook gecontroleerd kunnen worden of de erkend referenten nog voldoen aan de overige (niet aangescherpte) voorwaarden, en/of aan de plichten die bij het erkend referentschap horen. Alle vormen zouden extra capaciteit vragen van in elk geval de IND, RVO en NLA. De uitvoeringslast dient daarbij waar mogelijk beperkt te worden, bijvoorbeeld door te onderzoeken of (in het wetsvoorstel) kan worden bepaald dat de bewijslast bij de erkend referent kan worden gelegd. Het niet aanleveren van bewijs zou dan een grond voor intrekking vormen. Dit kan helpen de poule van te toetsen erkend referenten verkleinen. Opgemerkt zij wel dat op deze manier ook erkend referenten die aan de inhoudelijke voorwaarden voldoen, maar hiervan geen bewijs leveren, hun erkend referentschap kunnen verliezen. De juridische haalbaarheid van deze en eventuele andere opties dient dan ook nader te worden bestudeerd. Optie B: Indien de kennismigrantenregeling wordt toegespitst op sectoren waar schaarste is of mogelijke tekorten, betekent dit dat deze sectoren moeten worden bepaald – en periodiek herzien. Dit kan bijvoorbeeld door UWV, die met een geobjectiveerde methodiek op grond van (Europese) arbeidsmarktinformatie periodiek de krapteberoepen in kaart brengt. Het komen tot een definitieve lijst van cruciale sectoren zal vervolgens nog politieke weging en afstemming met sociale partners vragen. Sommige andere landen kennen speciale commissies die politiek (en beleid) hierover adviseren dan wel bevoegd zijn eigenstandig tekortberoepenlijsten vast te stellen. Bovendien zal in het kader van de aanvraag beoordeeld moeten worden of een bedrijf dan wel de migrant zelf binnen de kaders valt. V.w.b. bedrijven bieden SBI-codes op zichzelf heldere handvatten, maar bedrijven geven aan dat deze systematiek te grofmazig is (zie hieronder onder draagvlak). V.w.b. migranten zal op individuele basis een beoordeling moeten worden gemaakt van de vaardigheden van de vreemdeling moeten worden. Daarbij moet in elk geval gekeken worden naar de duur van opgedane ervaring, de relevantie, en in hoeverre een en ander past binnen de gestelde sectorale kaders. De IND bezit geen expertise voor inhoudelijke beoordelingen aangaande sector, kwalificaties of vaardigheden. Er zal dan een andere organisatie, meest logisch lijkt UWV, een rol moeten gaan spelen in de aanvraagprocedure. Dit alles leidt tot significant grotere uitvoeringslasten, en langere doorlooptijden. UWV merkt tot slot op dat

	de regeling openstellen voor derdelanders die <i>aantoonbare en voldoende expertise</i> meebrengen relatief fraudegevoelig is, omdat je dan moet afgaan op wat betrokkenen aangeven. Het zal dan vooral een plausibiliteitstoetsing kunnen zijn. Optie C: Afschaffen is technisch gezien uitvoerbaar, maar de impact ervan op andere regelingen, en de uitvoeringsgevolgen daarvan, valt lastig te overzien.
Tijdpad	Optie A: De uitwerking gericht en selectiever maken van de kennismigrantenregeling conform Regeerprogramma vindt plaats, aan de Tweede Kamer is toegezegd dat zij voor de zomer nader worden geïnformeerd. Een deel van de voorgestelde aanscherpingen van het erkend referentschap vereist wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, hetgeen ten minste twee jaar in beslag zal nemen. Nadat de Tweede Kamer zich over de voorstellen heeft uitgesproken kan het wetstraject worden voorbereid. Vroegste startdatum van een wetstraject is naar schatting 1 januari 2026. Er moeten tegelijkertijd, of kort erop volgend, ook algemene maatregelen van bestuur alsook lagere regelgeving gewijzigd worden. Drie jaar lijkt daarom eerder in de rede te liggen. Ingangsdatum zou dan 1 januari 2029 zijn. Aanscherping van het looncriterium betreft wijziging van een algemene maatregel van bestuur en is niet afhankelijk van bovengenoemde wetswijziging. Dit traject zal minstens anderhalf jaar in beslag nemen. Optie B en C: als gekozen wordt voor sectorale toespitsing of afschaffing betekent dat een inhoudelijke wijziging van bovenstaand traject, waardoor naar verwachting tot een jaar langer nodig kan zijn (1 januari 2030).
Maatschappelijk draagvlak	Optie A: Enerzijds zijn er grote zorgen over druk op voorzieningen (m.n. woningmarkt) en besef dat ook kennismigranten daaraan bijdragen, anderzijds spelen ook zorgen over discours dat in toenemende mate vijandig uit jegens kennismigranten. Er zijn verschillende publicaties over kennismigranten die zich in NL minder welkom voelen dan voorheen. Bedrijfsleven waarschuwt voor al te strenge maatregelen en wijst op de kabinetsambitie om concurrerend te blijven – waarvoor volgens ook het Regeerprogramma ook talent uit het buitenland nodig is. Draagvlak kan behouden blijven door erop te wijzen dat we binnen het huidige stelsel naar aanscherpingen zoeken, en daarbij de positieve elementen zoveel mogelijk behouden. De voorgestelde aanscherpingen van het erkend referentschap grijpen daarbij nadrukkelijk terug op de oorspronkelijke bedoeling van het erkend referentschap – ook die notie kan helpen in de communicatie. Optie B: Het alleen gebruik mogen maken van de kennismigrantenregeling voor bepaalde sectoren van maatschappelijk belang of sectoren waarin tekorten zijn, zal leiden tot veel weerstand met name van bedrijven die in dat geval geen gebruik kunnen maken van de regelingen. Zij waarschuwen al dat een (rigide) sectorale benadering, bijvoorbeeld op basis van SBI-codes, ook kennisintensieve bedrijven van de kennismigrantenregeling zal buitensluiten. Voorbeelden uit het buitenland, en nu ook in het kader van de Wtta, laten zien er een constante lobby vanuit sectorverenigingen zal ontstaan om op de lijst met aangewezen sectoren te komen. Optie C: Tegen het afschaffen van de kennismigrantenregeling zal veel weerstand zijn bij met name het bedrijfsleven.

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Variant afschaffen (optie C) heeft naar verwachting onderaan de streep geen budgettaire effecten. Variant sectorale toespitsing (optie B) zal wel budgettaire effecten hebben: opstellen nieuwe beoordelingskaders, extra fte bij UWV en IND, instelling en vergoeding mogelijke adviescommissie. Dat geldt ook voor het (her)toetsen van erkend referenten (Optie A): daarvoor zijn extra fte van in elk geval IND, RVO en NLA nodig. Eerste inschatting komt neer op: <table><tr><th>Budgettaire gevolgen (1x miljoen)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>struc.</th><th>Struc. in</th></tr><tr><td>Uitvoeringskosten UWV</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>3,5</td><td>2</td><td>2</td><td>2028</td></tr><tr><td>Uitvoeringskosten IND*</td><td>x</td><td>x</td><td>x</td><td>x</td><td>x</td><td>x</td><td>PM</td></tr><tr><td>Uitvoeringskosten NLA</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0,15</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr><tr><td>Capaciteit beleid en wetgeving</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>2026</td></tr><tr><td>Adviescommissie</td><td>0</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2027</td></tr><tr><td>Totaal*</td><td>0,5</td><td>2,5</td><td>2,5</td><td>6,15</td><td>4,5</td><td>4,5</td><td>2028</td></tr></table> UWV: - Implementatiekosten (incidenteel): de beoordeling voor bedrijven (valt het bedrijf binnen de kaders) en de beoordeling voor migranten (passen kennis/vaardigheden binnen de sector) zijn nieuw voor UWV. Dat betekent dat UWV daar processen voor moet gaan opzetten, medewerkers moet opleiden, communicatie-aanpassingen (bijv. de website), en ICT-systemen zal moeten opzetten/aanpassen. Een eerste globale inschatting komt uit op een bandbreedte van € 2 - € 5 mln. in het jaar voorafgaand aan inwerkingtreding (in de budgettaire tabel is uitgegaan van het midden van de bandbreedte). - Structurele kosten: er is meer capaciteit nodig voor: het behandelen van de aanvragen, staf/ondersteuning, klantcontact, en wellicht een data-analist. Het gaat om vrij complexe beoordelingen die UWV zou moeten uitvoeren. Een eerste globale inschatting komt op € 2 miljoen per jaar. - De werkelijke incidentele en structurele kosten kunnen t.z.t. op basis van een U-toets worden aangegeven. IND: - *De IND geeft aan nu geen inschatting te kunnen geven van de budgettaire effecten. - Verwacht wordt dat de IND in de variant 'sectorale toespitsing' een adviesprocedure via UWV kan volgen zoals die nu al bestaat voor de gvva. Dat beperkt de uitvoeringslasten. Tegelijkertijd gaat het bij kennismigranten om grotere aantallen dan bij de gvva. En ook de IND zal aanpassingen moeten doen in ICT, klantcontact etc. (zie hierboven onder UWV'.) - Voor het (her)toetsen van erkend referenten is capaciteit nodig vanuit waarschijnlijk in elk geval Team Zakelijk Beheer, handhavingsunit HTO en data-analisten. Het gaat hier onder meer om het opstellen van een plan van aanpak, voorbereidend onderzoek in dossiers/boeterapporten, het	Budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	Struc. in	Uitvoeringskosten UWV	0	0	0	3,5	2	2	2028	Uitvoeringskosten IND*	x	x	x	x	x	x	PM	Uitvoeringskosten NLA	0	0	0	0,15	0	0		Capaciteit beleid en wetgeving	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2026	Adviescommissie	0	2	2	2	2	2	2027	Totaal*	0,5	2,5	2,5	6,15	4,5	4,5	2028
Budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	Struc. in																																																		
Uitvoeringskosten UWV	0	0	0	3,5	2	2	2028																																																		
Uitvoeringskosten IND*	x	x	x	x	x	x	PM																																																		
Uitvoeringskosten NLA	0	0	0	0,15	0	0																																																			
Capaciteit beleid en wetgeving	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2026																																																		
Adviescommissie	0	2	2	2	2	2	2027																																																		
Totaal*	0,5	2,5	2,5	6,15	4,5	4,5	2028																																																		

	uitvoeren van de toetsing zelf en het afhandelen van bezwaar- en beroepszaken NLA: - Implementatiekosten (incidenteel): Voor het hertoetsen van erkend referenten is capaciteit nodig vanuit NLA, voor ongeveer één jaar, aangezien IND voor elke hertoetsing bij NLA een adviesaanvraag in zal dienen omtrent sancties die zijn opgelegd uit hoofde van de relevante arbeidswetgeving. Het gaat hierbij om incidentele kosten van ongeveer 1 FTE. De werkelijke kosten kunnen worden t.z.t. op basis van een U- en H-toets worden aangegeven. - Structurele kosten: T.z.t. zal op basis van een U- en H-toets worden aangegeven of er structurele kosten zijn. Beleid en wetgeving (bij sectoraal toespitsen): - Er is aanvullende capaciteit nodig om nieuwe beleidskaders te ontwikkelen in wet- en regelgeving te implementeren. Adviescommissie (bij sectoraal toespitsen): - Indien gekozen wordt een adviescommissie in te stellen dient er aanvullend budget beschikbaar te zijn (1) ter vergoeding van de commissieleden en (2) ter ondersteuning van de commissie in de vorm van bijvoorbeeld een secretariaat.
--	--

2.9 Beter benutten bestaande mogelijkheden gvva door uitbreiding van voorlichting aan en begeleiding van werkgevers

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het UWV werkgevers meer gaat voorlichten over de bestaande mogelijkheden om binnen Nederland en de EU te werven, en over het werven en de procedures onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).</i> Om zoveel mogelijk bij de specifieke behoefte van werkgevers aan te sluiten is het nodig dat UWV de voorlichting en ondersteuning langs verschillende lijnen inzet en intensificeert om zoveel mogelijk werkgevers te bereiken: 1. Informatie geven over de mogelijkheden van werven van personeel buiten de EU en het aanvraagproces van een TWV via webinars en (online) bijeenkomsten en door het aansluiten bij werkgeverscongressen. Op het moment dat werkgevers geen personeel kunnen vinden in Nederland/Europa en zij derdelanders willen werven, weten zij namelijk vaak niet welke soort werkvergunning het best past bij hun vraag en hoe dit proces goed te doorlopen. 2. Meer individuele advisering van werkgevers die hun vacatures niet met aanbod binnen NL vervuld krijgen en werving in het buitenland overwegen. Dit gebeurt digitaal waar dat kan en persoonlijk via (EURES en TWV)-adviseurs waar nodig. 3. Uitbreiding van de dienstverlening zoals deze geboden wordt vanuit het Servicepunt Aziatische horeca voor enkele specifieke tekortsectoren. Denk bijv. aan de zorg en techniek. De specifiekere behoefte aan ondersteuning vanuit deze sectoren vergt intensievere voorlichting en advisering vanuit UWV. Het servicepunt is erop gericht werkgevers van het begin tot het einde te begeleiden. Voor aanvragen waarvoor een arbeidsmarkttoets geldt is het eerste doel samen met de werkgever te bezien of de vacature vervuld kan worden met personeel uit Nederland of de Europese Unie. Tweede doel is de werkgever te ondersteunen bij het juist doorlopen van het aanvraagproces indien overgegaan wordt tot een gvva/twv-aanvraag. UWV zal in haar voorlichting ook aandacht besteden aan het belang van fair mobility en eerlijk werk.
Doel	Het overkoepelende doel is arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken (bouwsteen 2) en misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een specifiek subdoel van deze maatregel is dat het ook bijdraagt aan het beschermen van de eigen arbeidsmarkt en het verminderen van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0 of +. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De voorlichting door UWV zal met name gegeven worden aan werkgevers in sectoren met werknemers die niet aan het kennismigrantensalaris voldoen.

	Op het moment dat het geven van voorlichting door UWV effect heeft, kan het zijn dat werkgevers geholpen worden bij het zoeken naar personeel in Nederland en Europa. Echter, juist werkgevers die in Nederland en de EU echt niet/heel moeilijk mensen kunnen vinden zullen geïnteresseerd zijn in advies van het UWV. De kans is groot dat zij eerder zullen overgaan tot het werven van personeel uit derde landen waar zij dat zonder de voorlichting van UWV misschien niet gedaan zouden hebben. Dit zou betekenen dat er waarschijnlijk meer derdelanders naar Nederland zouden komen. Hierbij gaat het overigens niet om functies waarbij (in principe) altijd prioriteit genietend aanbod zal zijn, omdat geen opleiding vereist is. Voor dit werk wordt dan ook geen TWV of GVVA afgegeven. Samenstelling: meer arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. Omstandigheden: het goed voorlichten van werkgevers draagt tevens bij aan het voorkomen van (on)bedoelde uitbuiting van de derdelanders door werkgevers te informeren over de rechten en plichten van de arbeidsmigrant. Dit kan leiden tot verbeterde arbeidsomstandigheden.																									
Economische en maatschappelijke effecten	Door werkgevers vooraf goed voor te lichten zijn ze beter op de hoogte van de wet- en regelgeving en de bijkomende rechten en plichten. Op dit moment geven veel werkgevers aan het proces voor het aanvragen van een werkvergunning complex te vinden. UWV zal het met de genoemde maatregelen voor werkgevers helderder/ overzichtelijker maken hoe zij personeel kunnen werven binnen Nederland en de EU, en als dat niet lukt, ook van buiten de EU voor functies waarvoor geen prioriteit genietend aanbod aanwezig is. Voor functies waar wel prioriteitgenietend aanbod aanwezig is zal UWV namelijk geen tewerkstellingsvergunningen afgeven. Het zoeken naar personeel en het voldoen aan de voorwaarden voor een TWV is en blijft wel een verantwoordelijkheid van werkgevers zelf.																									
Juridisch, uitvoering en budgettair																										
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch uitvoerbaar. UWV geeft al voorlichting maar heeft hier op dit moment beperkte capaciteit voor. Met de voorgestelde maatregelen wordt de capaciteit van UWV uitgebreid ten aanzien van voorlichtingstaken die UWV nu al doet, of kunnen extra taken opgepakt worden. Maatregel 1 en 2 gebeuren nu al, maar op kleine schaal. Maatregel 3 gebeurt nu enkel voor de Aziatische horeca sector.																									
Uitvoerbaarheid	Deze maatregel is uitvoeringstechnisch gezien mogelijk. Hier is wel extra capaciteit voor nodig.																									
Tijdpad	Indien de capaciteit voorhanden is, kan UWV op korte termijn (binnen één jaar) de voorlichtingstaak uitbreiden.																									
Maatschappelijk draagvlak	Voor extra voorlichting zal naar verwachting voldoende maatschappelijk draagvlak zijn.																									
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><th></th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc</th><th>Struc, in jaar</th></tr><tr><td>voorlichting en begeleiding</td><td>3</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td><td>2026</td></tr></table>									2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc	Struc, in jaar	voorlichting en begeleiding	3	5	5	5	5	5	5	2026
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc	Struc, in jaar																		
voorlichting en begeleiding	3	5	5	5	5	5	5	2026																		

	UWV schat in dat de impact van deze maatregel voor de uitvoering beperkt zal zijn voor wat betreft het beslag op IV-capaciteit. Deze maatregel zal wel fors meer personele capaciteit vergen en daarnaast kosten voor de ontwikkeling van communicatieproducten (mogelijk een nieuwe website) en het opleiden van adviseurs. Ter illustratie: het servicepunt Aziatische horeca kost 1.3 miljoen per jaar (hier werken 10 mensen). Dit uitbreiden naar andere sectoren (zoals de zorg, techniek, algemeen) kost naar verwachting 30 fte. Daarbij zal de dienstverlening vanuit de 39 werkcentra door het hele land ook geïntensiveerd moeten worden (actiever werkgevers opzoeken bijv. Dat zal meer tijd/ fte kosten). De maatregelen genoemd onder 1, 2 en 3 zijn aanvullend aan elkaar. De aangegeven kosten zijn indicatief voor het totaal van de aanpak (1+2+3). De kosten zullen hoger zijn naar mate de intensiteit van de voorlichting en ondersteuning van werkgevers persoonlijker/individueel gericht is en daarnaast afhankelijk van de omvang van de vraag vanuit specifieke sectoren. De specifieke organisatorische en inhoudelijke uitwerking van de wijze waarop voorlichtingsactiviteiten ingevuld worden, zullen plaatsvinden in de u-toets. Op basis van de u-toets wordt dan de werkelijke impact bepaald.
--	---

2.10 Versterken kennisbasis arbeidsproductiviteit

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw generiek beleid. Samenvattend gaat het om meer onderzoek naar arbeidsproductiviteit in Nederland en naar verankering van de uitkomsten in gerichte beleidsaanbevelingen aan het kabinet.</i> Voorstel is dat er een productiviteitsraad wordt opgericht die de wettelijke taak krijgt om het kabinet jaarlijks te informeren over de ontwikkeling van de productiviteit in Nederland en om gerichte beleidsaanbevelingen te doen om de productiviteitsgroei te bevorderen (bijvoorbeeld op het gebied van innovatie, digitalisering, onderwijs of arbeidsmarkt). De productiviteitsraad zou een aanvulling zijn op de reeds bestaande National Productivity Board die belegd is bij het CPB. Hier vanuit wordt reeds de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit gemonitord. In de nieuwe situatie zou het Kabinet jaarlijks reageren op de beleidsaanbevelingen in een productiviteitsagenda. Daarin geeft het kabinet aan hoe ze deze aanbevelingen meeneemt in haar beleid. Deze wettelijke verankering van de productiviteitsraad gaat gepaard met het vergroten van de beschikbare middelen voor onderzoek naar arbeidsproductiviteit. Hiermee kunnen onderzoekers worden aangenomen en meer onderzoeken worden verricht naar de arbeidsproductiviteit in Nederland en de beleidsaanbevelingen om deze te vergroten.
Doel	Het overkoepelende doel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken en arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2). Doel van deze beleidsoptie is het verhogen van de arbeidsproductiviteit in Nederland, doordat het Kabinet hier beter en gericht beleid op kan voeren o.b.v. de aanbevelingen van de productiviteitsraad. Dit is essentieel voor het in stand houden van en verder ontwikkelen van een hoogwaardige en innovatieve economie.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is 0. Er is mogelijk sprake van een zeer gering direct effect waarbij de totale omvang van arbeidsmigratie iets afneemt. Tegelijkertijd heeft het, ook in combinatie met andere maatregelen uit de bouwsteen, wel een meer indirect effect op de omvang van arbeidsmigratie als door bijvoorbeeld productiviteitsgroei en innovatie de vraag naar (laagbetaalde) arbeid daalt. Tegelijkertijd kan de vraag naar hoger betaalde arbeidsmigratie juist toenemen. Samenstelling: Deze beleidsmaatregel heeft voornamelijk effect op de <u>samenstelling</u> van arbeidsmigratie. Door in te zetten op een hogere arbeidsproductiviteit, verandert (op termijn) de economische structuur naar een meer hoogwaardige economie. Dit gaat gepaard met meer hoogproductieve kennismigranten en minder laagbetaalde arbeidsmigranten. Omstandigheden: Deze beleidsoptie heeft geen direct effect op de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten

Economische en maatschappelijke effecten	Het (indirecte) effect van deze beleidsmaatregel is dat de economie over een langere periode beweegt naar een meer hoogwaardige economie; met als gevolg onder meer hogere lonen.							
Juridisch, uitvoering en budgettair								
Juridische haalbaarheid	Er zijn geen juridische belemmeringen.							
Uitvoerbaarheid	Deze beleidsmaatregel is uitvoerbaar.							
Tijdpad	Deze beleidsoptie kan op korte termijn (binnen een jaar) worden uitgevoerd. Een wijziging in de wet duurt langer, maar in de tussentijd kan op vrijwillige basis wel de werkwijze wel al geïmplementeerd worden het kabinet.							
Maatschappelijk draagvlak	Er is breed maatschappelijk draagvlak voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit.							
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Voor deze beleidsoptie moeten er structureel meer middelen beschikbaar zijn voor de productiviteitsraad.							
	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)
		1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	

2.11 Intensiveren Nationaal Groeifonds en Invest-NL

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw generiek beleid. Samenvattend gaat het bij deze maatregel om investeringen die Nederland versterken in de transitie naar een hoogwaardige economie waarbij er samenwerking met private investeerders is.</i> Deze maatregel bestaat uit twee separate routes die elkaar kunnen aanvullen: 1. Intensiveren Nationaal Groeifonds (NGF). Het NGF wordt op dit moment uitgefaseerd. Deze beleidsmaatregel maakt weer nieuwe gelden beschikbaar voor het NGF. Dit NGF werkt op dezelfde wijze als voorheen. Het Nationaal Groeifonds investeert in projecten die de toekomstige duurzame economische groei van Nederland versterken, met focus op kennisontwikkeling, innovatie en infrastructuur. Het fonds beoordeelt projecten op basis van strikte criteria en stimuleert samenwerking met private investeerders voor maximale impact. 2. Intensiveren Invest-NL. De ontwikkelingstak (<i>Business Development</i>) van Invest-NL heeft als doel om proposities te begeleiden, marktonderzoek te doen en financieringsinstrumenten te ontwikkelen zodat de investeringsbereidheid van financiers en investeerders vergroot wordt door knelpunten weg te nemen die groei en opschaling in de weg staan. Invest-NL heeft ook een investeringstak (<i>Capital</i>) die financieringen verstrekt aan individuele bedrijven of investeringsfondsen. Daarnaast zijn er ook specifieke fondsen die door Invest-NL zijn opgericht of door Invest-NL worden uitgevoerd. Het intensiveren van de Business Development werkzaamheden van Invest-NL ligt hierbij het meest voor de hand, omdat dit mede gericht is op de knelpunten rondom groei en opschaling, waar ook meer raakvlakken zijn met automatisering. Investerings in een hoogwaardige economie stimuleren innovatie en technologische ontwikkeling, waardoor processen slimmer en efficiënter worden ingericht. Arbeidsbesparende technologieën, zoals automatisering en AI, maken het mogelijk om met minder mensen meer waarde te creëren. Door gerichte ondersteuning van risicovolle projecten en nieuwe technologieën worden structurele transitie, zoals de energietransitie en digitalisering, versneld.
Doel	Het overkoepelende doel van deze maatregel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken en arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2). Hiermee maakt Nederland de transitie naar een naar een hoogwaardige economie door te investeren in kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is 0. Op de totale omvang van arbeidsmigratie wordt een gering effect verwacht omdat er wellicht minder laagbetaalde arbeidsmigranten nodig zijn maar wel meer kennismigranten. Samenstelling: Deze beleidsmaatregel heeft wel effect op de samenstelling van arbeidsmigratie. Door in te zetten op een hogere arbeidsproductiviteit, verandert (op termijn) de economische structuur naar een meer hoogwaardige

	economie en wordt laagproductieve arbeid (deels) vervangen door innovaties. Dit gaat gepaard met meer kennismigranten/hoogwaardige arbeidsmigranten en minder laagbetaalde arbeidsmigranten. Omstandigheden: Er zijn niet direct effecten op de werk- en leefomstandigheden.																								
Economische en maatschappelijke effecten	- Het intensiveren van het Nationaal Groeifonds en Invest-NL leidt tot meer publiek-private investeringen in innovatie, duurzaamheid en infrastructuur, wat de productiviteit en economische groei versterkt. - Door gerichte ondersteuning van risicovolle projecten en nieuwe technologieën worden structurele transities, zoals de energietransitie en digitalisering, versneld. Dit vergroot het verdienvermogen van Nederland en vermindert de afhankelijkheid van fossiele energie en buitenlandse technologie. - Maatschappelijk leidt deze duurzame economische groei tot meer (publieke) middelen om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken zoals de energietransitie, betaalbare zorg en een sterke defensie.																								
Juridisch, uitvoering en budgettair																									
Juridische haalbaarheid	Er zijn geen juridische belemmeringen.																								
Uitvoerbaarheid	Deze beleidsmaatregel is uitvoerbaar. De werkwijze en infrastructuur van beide varianten staat. Enkel ambtelijke inzet zal (beperkt) moeten worden verhoogd.																								
Tijdpad	Dit kan binnen een jaar worden opgezet.																								
Maatschappelijk draagvlak	Er is breed maatschappelijk draagvlak voor investeringen die bijdragen aan de transitie naar een hoogwaardige economie, waarbij het verhogen van de arbeidsproductiviteit hoort.																								
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>NGF</td><td>1.000</td><td>1.000</td><td>1.000</td><td>1.000</td><td>1.000</td><td>1.000</td><td></td></tr><tr><td>Invest-NL</td><td></td><td>200</td><td>200</td><td>200</td><td>200</td><td>200</td><td></td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	NGF	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000		Invest-NL		200	200	200	200	200	
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																		
NGF	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000																			
Invest-NL		200	200	200	200	200																			

2.12 Maatwerkafspraken met bedrijven

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat over nieuw sectoraal (bedrijfsspecifiek) beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het Rijk maatwerkafspraken kan maken met (grote) bedrijven over het verkrijgen van subsidies om de inzet van arbeidsbesparende technologieën te bevorderen en voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten. Het voorstel is om te starten met een pilot.</i> Het Rijk kan maatwerkafspraken maken met (grote) bedrijven die veel arbeidsmigranten in dienst hebben of inlenen. Deze afspraken, geïnspireerd op de aanpak binnen het Klimaatakkoord, zijn gericht op het verminderen van de afhankelijkheid van laagbetaalde en/of laagproductieve arbeidsmigranten. Binnen de afspraken kunnen mogelijkheden worden verkend voor de inzet van arbeidsbesparende technologieën en voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Daarbij kunnen bedrijven zich committeren aan een gefaseerde afbouw van het aantal externe arbeidskrachten, waarbij ze subsidies ontvangen voor innovaties en technologieën die de structurele afhankelijkheid van deze arbeidskrachten kan verminderen. Voor de selectie van geschikte bedrijven kan marktonderzoek worden uitgevoerd naar sectoren met het grootste potentieel om deze afhankelijkheid te verminderen, evenals naar bedrijven binnen die sectoren die het grootste aantal (ingeleende) arbeidsmigranten inzetten. Als pilot kunnen vervolgens vijf bedrijven worden geselecteerd die bereid zijn om maatwerkafspraken te maken. De invulling van deze afspraken bepaalt in welke (juridische) vorm ze worden vastgelegd. De maatwerkafspraken zullen naar verwachting alleen effectief zijn als ze gepaard gaan met normering (bijvoorbeeld een uitzendverbod) of beprijzing, om structurele veranderingen te waarborgen. Dit principe wordt eveneens toegepast in het Klimaatakkoord, waar de EU ETS wordt gecombineerd met een nationale CO₂-heffing. Een risico van vrijwillige maatwerkafspraken is een averechts selectiemechanisme, waarbij vooral bedrijven die al relatief efficiënt werken of die eenvoudig arbeidsbesparingen kunnen doorvoeren, sneller geneigd zijn zich te committeren. Malafide bedrijven, die hun verdienmodel baseren op de inzet van laagbetaalde arbeidskrachten, worden niet bereikt, aangezien zij niet verplicht kunnen worden om deel te nemen — tenzij aanvullende normering of beprijzing wordt toegepast. Dit vraagt om extra beleidsmaatregelen.
Doel	Minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1) en arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2).
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Maatwerkafspraken kunnen invloed hebben op de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie, met potentiële voordelen voor zowel arbeidsproductiviteit als arbeidsomstandigheden. De effectiviteit ervan hangt echter sterk af van de vormgeving van de afspraken, de naleving door bedrijven en de mate waarin innovaties daadwerkelijk worden doorgevoerd. Cruciaal daarbij is het creëren van de juiste randvoorwaarden, zoals voldoende netcapaciteit. Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is -. Op de langere termijn kan het aantal arbeidsmigranten afnemen als bedrijven hun afhankelijkheid van externe arbeidskrachten terugdringen. Innovaties zoals automatisering en robotisering spelen hierbij een sleutelrol, al verschilt de doorlooptijd per sector en bedrijfstype. Samenstelling: Maatwerkafspraken kunnen bonafide bedrijven aantrekken die bereid zijn hun afhankelijkheid van externe arbeidskrachten te verminderen. Dit kan de vraag naar laagbetaalde/laagproductieve arbeidsmigranten verkleinen en mogelijk een verschuiving naar kennismigratie stimuleren. Door automatisering en innovatie neemt de behoefte aan laagbetaalde arbeid af, terwijl de vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten kan toenemen. Omstandigheden: Dergelijke innovaties kunnen bijdragen aan betere werkcondities, doordat geoptimaliseerde werkprocessen de werkomstandigheden van de resterende arbeidskrachten kunnen verbeteren.
Economische en maatschappelijke effecten	<u>Economische effecten</u> - Maatwerkafspraken gericht op de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigranten verminderen kunnen de productiviteit verhogen, wat de efficiëntie binnen bedrijven kan bevorderen en op termijn de bijdrage aan het bruto binnenlands product kan versterken. - Sectoren die traditioneel afhankelijk zijn van arbeidsintensieve werkzaamheden en waar bedrijven mogelijk veel maatwerkafspraken maken, kunnen krimpen of transformeren. Dit zou de arbeidsmarkt kunnen verschuiven naar sectoren die hogere vaardigheden en kennisintensieve werkgelegenheid vereisen. - Maatwerkafspraken kunnen de ongelijkheid vergroten, vooral als het succes van de maatwerkafspraken voornamelijk ten goede komt aan bedrijven die al goed in staat zijn om te investeren in technologieën en innovaties. Minder kapitaalkrachtige bedrijven zouden moeite kunnen hebben om dezelfde veranderingen door te voeren. Derhalve zou onderzocht moeten worden of de hoogte van de subsidie in overeenstemming kan worden gebracht met de financiële mogelijkheden van de betrokken bedrijven. <u>Arbeidsmarkteffecten:</u> - De maatregel kan een gemengd effect hebben op de lonen. Enerzijds kan de vraag naar goed opgeleide en gekwalificeerde arbeidskrachten toenemen, wat de lonen in sectoren die nieuwe technologieën adopteren zou kunnen opdrijven. Anderzijds kan de vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten afnemen, wat druk kan uitoefenen op de lonen van minder gekwalificeerde werkenden, inclusief arbeidsmigranten. Tegelijkertijd kan het ook leiden tot een opwaartse druk op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

	<u>Maatschappelijke effecten:</u> - Een vermindering van het aantal arbeidsmigranten kan de druk op sociale voorzieningen, zoals huisvesting, onderwijs en zorg, verminderen. - De verschuiving van laaggeschoold naar hooggeschoold werk kan de werkgelegenheidskansen voor bepaalde groepen verkleinen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar, dit hangt wel af van de daadwerkelijke invulling. Het maken van maatwerkafspraken kan worden opgebouwd in drie fasen: 1. Expression of principles – een eerste verkenning van gedeelde uitgangspunten; 2. Joint letter of intent – waarin inspanningsverplichtingen worden vastgelegd; 3. Bindende maatwerkovereenkomst – met concrete resultaatsverplichtingen. De bindende maatwerkovereenkomst heeft grotendeels een privaatrechtelijk karakter. Op dat moment kunnen ook subsidies worden verleend ter ondersteuning van de uitvoering van de afgesproken maatregelen. Daarbij wordt in beginsel uitgegaan van bestaande generieke subsidieregelingen. Wanneer specifiek maatwerk nodig is, zouden ook incidentele subsidies kunnen worden verstrekt. Subsidieverlening is echter slechts mogelijk op basis van een wettelijk voorschrift. Daarom is het cruciaal om na te gaan of er passende generieke subsidieregelingen beschikbaar zijn en, zo ja, welke toegevoegde waarde een maatwerkafpraak dan nog biedt. De meerwaarde kan liggen in de koppeling van subsidies aan specifieke inspanningen of tijdspaden, of in het integraal inzetten van meerdere beleidsinstrumenten via één afspraak. Bij incidentele subsidies zonder wettelijk voorschrift moet zorgvuldig worden getoetst op staatssteunaspecten. Daarbij moet worden gewaarborgd dat de afspraken niet leiden tot ongeoorloofde bevoordeling of ongelijke behandeling van bedrijven. Ook moet rekening worden gehouden met de geldende (EU) wet- en regelgeving. In beide gevallen is het van belang dat bedrijven bij de subsidieverlening worden gehouden aan concrete en meetbare (inspannings)verplichtingen, evenals heldere rapportage-eisen, zodat de voortgang effectief kan worden gemonitord. Het vaststellen van een minimum- of maximaal aantal arbeidsmigranten in de maatwerkafspraken kan in strijd zijn met EU-regels over het vrije verkeer van personen, vooral als de maatregelen onvoldoende onderbouwd zijn of de interne markt te veel belemmeren. Besluiten van bedrijven om gezamenlijk externe inhuur te beperken, kunnen als kartelvorming worden beschouwd, wat in strijd is met de EU-mededingingsregels (artikel 101 VWEU). De afspraken in de maatwerkovereenkomst moeten worden getoetst aan relevante EU-wetgeving, zoals de Dienstenrichtlijn, de Detacheringsrichtlijn, de Uitzendrichtlijn en het VWEU.
Uitvoerbaarheid	De uitvoerbaarheid van maatwerkafspraken vraagt capaciteit binnen de overheid om deze samen met bedrijven op te stellen en de naleving te

	monitoren en handhaven. De verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken en het verlenen van bijbehorende subsidies ligt bij het departement dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop de afspraken betrekking hebben. De RVO kan de subsidieverlening en monitoring van de afspraken uitvoeren. Het koppelen van subsidies aan maatwerkafspraken vergroot echter de uitvoeringscomplexiteit, zeker bij betrokkenheid van meerdere departementen.										
Tijdspad	Voor de pilot wordt uitgegaan van een eenjarige subsidie die in 2027 van start gaat. Het tijdspad voor het opstellen van individuele maatwerkafspraken met bedrijven kan variëren, maar ligt doorgaans tussen de zes en twaalf maanden. Dit is afhankelijk van factoren zoals de complexiteit van de afspraken, de bereidheid van bedrijven om deel te nemen en de wijze waarop de subsidie wordt vormgegeven. De resultaten van deze afspraken zullen in veel gevallen pas op langere termijn zichtbaar zijn.										
Maatschappelijk draagvlak	Het succes van de maatregel is in hoge mate afhankelijk van de wijze van implementatie en zal waarschijnlijk toenemen wanneer bedrijven financiële steun ontvangen voor investeringen in technologieën die de behoefte aan arbeidsmigranten verminderen.										
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Het bieden van maatwerk voor bedrijven vereist specifieke subsidies en verlengingen die nauw aansluiten bij de behoeften van individuele bedrijven, zodat doelgerichte en efficiënte ondersteuning gewaarborgd blijft. Het uniform verstrekken van subsidies kan de kosten verlagen, maar de effectiviteit ondermijnen. Hieronder een eerste globale inschatting van de budgettaire effecten: <table><tr><td>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</td><td>2027</td><td>2028</td><td>Struc.</td><td>Struc. in (jaar</td></tr><tr><td>Pilot subsidie maatwerkafspraken</td><td>25</td><td>25</td><td>-</td><td>-</td></tr></table> Na afloop van de pilot dient een evaluatie plaats te vinden om te beoordelen hoe effectief de maatwerkafspraken zijn geweest. Tijdens deze evaluatie wordt onderzocht in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald, welke knelpunten zich hebben voorgedaan, en wat de ervaringen van de betrokkenen zijn geweest. Op basis van deze bevindingen wordt bepaald of de maatwerkafspraken verlengd, aangepast of beëindigd moeten worden. Indien relevant, kunnen de uitkomsten van de evaluatie tevens als input dienen voor eventuele bredere implementatie of opschaling.	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2027	2028	Struc.	Struc. in (jaar	Pilot subsidie maatwerkafspraken	25	25	-	-
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2027	2028	Struc.	Struc. in (jaar							
Pilot subsidie maatwerkafspraken	25	25	-	-							

2.13 Borgstelling voor investeringen in automatisering

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat om uitbreiding van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat met een borgstelling vanuit de overheid het voor arbeidsmigratie-intensieve sectoren makkelijker gemaakt wordt aan financiering te komen voor automatisering.</i> Een borgstelling vanuit de overheid adresseert de barrières voor bedrijven om aan financiering te komen tot specifieke investeringen voor automatisering en er bestaan al een aantal van deze regelingen, breed voor het mkb en sector specifiek, die mogelijk als voorbeeld kunnen dienen. Gezien de doelstelling om weg te bewegen van laagproductieve, migratie-intensieve arbeid, ligt een sectorspecifieke aanpak voor de hand. Dan is uitbreiding/intensivering van een bestaande sectorspecifieke regeling voor automatisering of het opzetten van een nieuwe regeling binnen de BMKB gericht op een aantal sectoren een logische keuze. Zo bestaat er al de Borgstelling mkb-krediet (BMKB) specifiek voor het mkb en een groen variant daarvan waarin gewerkt wordt met een afgebakende lijst investeringen die in aanmerking komt voor de borgstelling. Sector specifiek is er bijvoorbeeld het Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL). <i>Afweging lening vs borgstelling</i> Met een borgstelling wordt de toegang tot kapitaal voor automatisering vergroot, wat beter past bij de rol van de overheid in een situatie waar de baten van de investering neerslaan bij het betreffende bedrijf (in de vorm van verlaging van loonkosten) dan het verstrekken van een lening voor de investering. Voordeel van een garantie is bovendien dat de tucht van de markt geldt, waardoor de kans dat investeringen renderen groter is en deze optie vanuit overheidsperspectief (daardoor) waarschijnlijk ook doelmatiger is dan een lening vanuit de overheid zelf. Nadeel is dat hier een kleinere prikkel van uitgaat richting ondernemers om in productiviteitsverhogende innovaties te investeren, dan van een rechtstreeks overheidslening, waarbij een krediet wordt verstrekt dat een deel van de investering dekt en het resterende deel privaat gefinancierd moet worden.
Doel	Het overkoepelend doel is arbeidsbesparende innovaties stimuleren. De doelstelling van nieuw beleid op dit terrein richt zich specifiek op het verminderen van bepaalde soorten arbeid, bijvoorbeeld in specifieke sectoren waar lage lonen tegelijkertijd een prikkel geven aan bedrijven om niet te automatiseren en afhankelijk te blijven van arbeidsmigratie.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is 0 (lange termijn i.c.m. andere maatregelen: -). Deze beleidsoptie heeft waarschijnlijk op de korte termijn beperkt tot geen direct effect op de totale omvang van arbeidsmigratie. De huidige regelingen voor borgstellingen worden niet uitgeput. Meer geld levert dus geen effect op. Op de langere termijn kan de maatregel meer effect hebben. Zo kunnen andere

	maatregelen uit het IBO zoals verhoging van het WML of aanpak van misstanden ertoe leiden dat meer bedrijven gaan innoveren. De behoefte aan borgstelling zal dan groeien. Samenstelling: De maatregelen stimuleren automatisering en beogen daarmee bij te dragen aan arbeidsproductiever en hogergeschoold werk. De garanties zouden bij kunnen dragen aan een beweging richting hoger geschoold werk als de investeringen leiden tot de implementatie van innovaties die een bepaalde expertise/scholing vereisen. Anderzijds kunnen lager geschoolde banen verdwijnen. Mogelijke effecten zullen waarschijnlijk sterk verschillen per sector en zijn afhankelijk van de scope en insteek van een eventuele regeling. Omstandigheden: Automatisering van werkprocessen heeft een positief effect op de werkomstandigheden van arbeidsmigranten.
Economische en maatschappelijke effecten	Een borgstelling gericht op automatisering levert een bijdrage aan de arbeidsproductiviteit in Nederland. Investerings in automatisering kunnen immers leiden tot meer toegevoegde waarde aan de economie met minder gewerkte uren. Een ander tweede of derde orde effect zou een bijdrage kunnen zijn aan een verschuiving naar innovatiever of hoger geschoold werk. Afhankelijk van de focus van de regeling en de aansluiting op sectoren, kan het ook zijn dat er banen verdwijnen door het stimuleren van automatisering. Dit kunnen banen zijn waarin arbeidsmigranten werken. Gelijktijdig zou dit ook kunnen leiden tot een stijging van de vraag naar hoger geschoold personeel en waarschijnlijk van lonen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Deze maatregel is juridisch haalbaar. Er zijn voorbeelden van vergelijkbare regelingen te vinden, zij het met een andere inhoudelijke insteek. De juridische haalbaarheid lijkt dan ook hoog. Het intensiveren van bestaande inzet kan in ieder geval.
Uitvoerbaarheid	Van de optie beschreven in deze uitvraag zijn voorbeelden van vergelijkbare regelingen te vinden, waarmee uitvoering op het eerste gezicht haalbaar lijkt. Scherpe afbakening van het type investering dat onder de regeling valt komt de uitvoerbaarheid ten goede, en ook de doeltreffendheid en doelmatigheid. RVO heeft ervaring met zowel het verstrekken van borgstellingen, en beschikt over een brede inhoudelijke expertise mocht sectorspecifieke kennis vereist zijn. Vraag hierbij is of en hoe een dergelijke regeling past binnen de nieuwe transitiepijlers die RVO hanteert. Aansluiting bij de transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie lijkt hierbij voor de hand liggend.
Tijdpad	Voor het opzetten van een nieuwe regeling moet wet- en regelgeving worden aangepast, mogelijk zou deze tegen het einde van 2027 ingevoerd kunnen worden. Het aanpassen of uitbreiden van een bestaande regeling is naar verwachting sneller te realiseren. Daarbij is van belang of een regeling een jaarlijks openstellingsmoment kent of niet, waar rekening mee gehouden moet worden.
Maatschappelijk draagvlak	Een maatregel gericht op vermindering van werkgelegenheid, kan politiek ingewikkeld liggen. Tegelijkertijd kan het de vraag naar laagbetaalde

	arbeidsmigratie verminderen. Voor een dergelijke maatregel zal naar verwachting draagvlak zijn bij het bedrijfsleven. Bedrijven uiten vaker een behoefte aan een regeling die implementatie van procesinnovatie stimuleert. Met aandacht hiervoor in de vormgeving kan een lening/garantie gericht op investeringen in automatisering hier goed bij aansluiten. Voor de bredere maatschappij is dit moeilijker in te schatten, aandacht zou besteed moeten worden aan het ophalen van het standpunt van de werknemersorganisaties. Het draagvlak voor de maatregel zal enerzijds kleiner worden onder (vertegenwoordigers van) bedrijven als deze beperkt wordt tot specifieke sectoren wat leidt tot afbakeningsvraagstukken en discussie over die afbakening. Gelijktijdig kan het draagvlak onder burgers lager zijn als grote groepen bedrijven hier gebruik van kunnen maken, bijvoorbeeld ook bedrijven/sectoren die niet of nauwelijks gebruik maken van arbeidsmigranten, waardoor de kosten van de maatregel oplopen. Er zouden dus een gerichte en een generieke variant qua doelgroep uitgewerkt kunnen worden.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Aanvullend budget op de huidige regelingen is zoals aangegeven in het fiche momenteel niet effectief. Meer verkenning is nodig naar sectorale borgstellingsregelingen is nodig om budgettaire effecten in kaart te brengen.

2.14 Expatregeling intensiveren

Omschrijving	<i>Dit fiche is een aanpassing van bestaand beleid. Het fiche verkent intensiveringen van de expatregeling. Dit kan bijvoorbeeld door het forfait te verhogen (terug naar 30%), door de salarismax te verlagen, de looptijd te verlengen (terug naar 8 jaar) of door de aftoppingsgrens te verhogen.</i> De expatregeling kent twee doelen: het aantrekken van schaars talent uit het buitenland en het creëren van een gelijk speelveld tussen Nederlandse werkenden en werkenden uit het buitenland. Geredeneerd vanuit een arbeidsmigratiebeleid dat gericht inzet op meer hoogwaardige kennismigratie zijn verschillende denkbare aanpassingen van de expatregeling bekeken. De expatregeling is in de meest recente evaluatie beoordeeld als doeltreffend omdat de regeling beantwoordt aan alle vier doelstellingen van de regeling: - Fiscaal gelijk speelveld creëren tussen 30%-werknemers en andere werknemers, waarbij een beperkte overcompensatie van de werkelijke ETK te rechtvaardigen valt met het oog op de overige doelstellingen. - Het aantrekken van werknemers uit het buitenland met een specifieke deskundigheid die in Nederland niet of schaars aanwezig is - Een bijdrage leveren aan het aantrekkelijk en competitief houden van het Nederlandse vestigingsklimaat - Het verminderen van de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers De expatregeling is deels doelmatig; de regeling is budgettair doelmatig doordat hij meer geld oplevert dan dat hij kost. De regeling leidt volgens SEO weliswaar tot een overcompensatie van de kosten, maar deze overcompensatie is volgens de onderzoekers te rechtvaardigen vanuit de overige doelstellingen van de regeling.
Doel	Het overkoepelende doel is meer kennismigranten in hoogwaardige banen aantrekken (bouwsteen 2). Daartoe kan de expatregeling geïntensiveerd worden. Dit draagt bij aan het Nederlandse vestigingsklimaat en aan onze kenniseconomie.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Intensivering van de expatregeling Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Deze maatregel kan een positief effect hebben op de instroom van hoogopgeleide kenniswerkers naar Nederland. Samenstelling: deze maatregel kan leiden tot meer arbeidsmigranten in hoogwaardige banen. Omstandigheden: niet van toepassing.
Economische en maatschappelijke effecten	Intensivering van de expatregeling Economie/bbp per capita. Vanuit het perspectief van het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van Nederlandse werkgevers op de internationale arbeidsmarkt is deze maatregel wenselijk. Woningmarkt, zorg en onderwijs. De maatregel kan leiden tot meer druk op de woningmarkt, zorg en onderwijs in bepaalde regio's met veel expats. Overheidsfinanciën De huidige regeling pakt voor de overheidsfinanciën per saldo positief uit. Daarbij geldt bij verruiming van de gestelde criteria in de expatregeling wel een kantelpunt, waarbij de

	gederfde belastinginkomsten hoger uit zouden gaan vallen dan de extra inkomsten vanuit ingekomen werknemers. Arbeidsmarkt Verruiming van de expatregeling kan leiden tot een ongelijk speelveld tussen binnenlandse werknemers en gebruikers van de expatregeling, zodra de onbelaste vergoeding disproportioneel ruim wordt ten opzichte van werkelijke zakelijke kosten, of zodra de regeling zakelijke kosten vergoedt die ingezetenen ook maken maar niet onbelast vergoed krijgen. Zo concludeert SEO dat de gemaakte ETK door gebruikers van de expatregeling geen aanleiding vormen om het forfait te verhogen. Ook biedt de evaluatie van SEO geen aanknopingspunten om de salarismnorm verder te verlagen.																
Juridisch, uitvoering en budgettair																	
Juridische haalbaarheid	Juridisch haalbaar. Wel geldt dat de expatregeling samenhangt met de ETK-regeling. Bij versoering van de ETK-regeling is de ruimte tot intensivering van de expatregeling waarschijnlijk beperkt.																
Uitvoerbaarheid	De uitvoeringsgevolgen van deze maatregel zijn beperkt. De voorgestelde regelingen dienen nog verder uitgewerkt te worden, voordat over de uitvoerbaarheid een finaal oordeel gegeven kan worden. Iedere maatregel zal hoe dan ook extra communicatie door de Belastingdienst vergen via de reguliere voorlichtingskanalen.																
Tijdpad	Structuurwijzigingen die de inkomensheffing raken, zijn vanuit het oogpunt van IV-capaciteit voor de Belastingdienst niet eerder uitvoerbaar dan 2029.																
Maatschappelijk draagvlak	Intensivering van de expatregeling kan verschillend ontvangen worden. Het internationaal bedrijfsleven zal naar verwachting positief staan tegenover het terugdraaien van de eerdere versoering van de expatregeling. Een intensivering van de expatregeling kan ook verdedigd worden doordat uit evaluaties is gebleken dat de regeling de Nederlandse economie per saldo meer oplevert dan dat hij kost (ook voordat de versoering werd doorgevoerd). Tegelijkertijd kan er maatschappelijke weerstand ontstaan tegen het intensiveren van belastingregelingen voor expats wanneer de regeling resulteert in een ongelijk fiscaal speelveld (zodra de onbelaste vergoeding disproportioneel ruim wordt ten opzichte van werkelijke zakelijke kosten, of zodra de regeling zakelijke kosten vergoedt die ingezetenen ook maken maar niet onbelast vergoed krijgen).Het maatschappelijk draagvlak voor de intensivering is daarnaast afhankelijk van de dekkingsmaatregelen voor de intensivering van de expatregeling.																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Intensivering van de expatregeling tot een vast percentage van 30%</td><td>0</td><td>151</td><td>151</td><td>151</td><td>151</td><td>151</td><td>2027*</td></tr></table> *In 2027 zou de 27%-regeling ingaan	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Intensivering van de expatregeling tot een vast percentage van 30%	0	151	151	151	151	151	2027*
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)										
Intensivering van de expatregeling tot een vast percentage van 30%	0	151	151	151	151	151	2027*										

2.15 Verkennen vernieuwing van industriebeleid

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van deels bestaand sectoraal beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er verkend gaat worden hoe het nieuwe industriebeleid en het arbeidsmigratiebeleid, gericht op het verlagen van de vraag naar lager betaalde arbeid, beter in verbinding met elkaar gebracht kunnen worden.</i> Op dit moment wordt het vernieuwde industriebeleid vormgegeven (herijking topsectoren). Centraal staat meer focus op (toekomstig) verdienvermogen en weerbaarheid als doelen van het nieuwe beleid, naast de focus op de maatschappelijke missies. In het nieuwe beleid is meer aandacht voor gerichte (sectorale) interventies binnen sectoren, op strategische ecosystemen (binnen de sector) die bovengemiddeld bijdragen aan deze drie doelen. Denk hierbij aan ecosystemen waar groeimarkten en de technologieën uit de Nationale Technologie Strategie zich bevinden. Het gaat hierbij veelal om hoogtechnologische, hoogproductieve ecosystemen. Deze beleidsoptie richt zich op het verbinden van het nieuwe industriebeleid en het beleid dat zich richt op het sturen op arbeidsmigratie. Waarbij het in dit geval gaat om de sturing op de vermindering naar arbeidsvraag dat wordt ingevuld door arbeidsmigranten werkzaam in specifieke sectoren voor lagere lonen. <i>Een andere of aanvullende maatregel is:</i> Het verkennen van één of meer gerichte sectorale interventies die sterk bijdragen aan zowel de doelen van het nieuwe industriebeleid als aan de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid. Dit wordt daarmee een onderdeel van het nieuwe industriebeleid. Denk hierbij aan sectoren zoals de machinebouw, agri-food en tuinbouw. Dit zijn arbeidsmigratie-intensieve sectoren. Dit zou bijvoorbeeld een versnelling van robotisering in kunnen inhouden door het samenbrengen van bestaande beleidsinitiatieven hieromtrent, zoals groeifondsvoorstel NextGenHighTech.
Doel	Het overkoepelend doel is arbeidsbesparende innovaties stimuleren. Specifieker gaat het om verkennen van gerichte interventies die sterk bijdragen aan zowel de doelen van het nieuwe industriebeleid (herijking topsectorenbeleid) als aan de vermindering van de vraag naar arbeidsmigratie tegen lage lonen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Effect/impact van de beleidsoptie is afhankelijk van de resultaten van de verkenning. Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is -/0. De totale omvang van arbeidsmigratie daalt wellicht licht door arbeidsbesparende innovaties. Samenstelling: Indien er positieve opties uitkomen, is er effect op de samenstelling van arbeidsmigratie. Door in te zetten op een hoogtechnologische ecosystemen, verandert (op termijn) de economische structuur naar een meer hoogwaardige economie en wordt laagproductieve arbeid (deels) vervangen door innovaties. Dit gaat gepaard met meer

	kennismigranten/hoogwaardige arbeidsmigranten en minder laagbetaalde arbeidsmigranten. Omstandigheden: Geen effecten op de omstandigheden van arbeidsmigratie.																
Economische en maatschappelijke effecten	Deze beleidsoptie zou mogelijk bij kunnen dragen aan verschillende beleidsdoelen, zoals meer verdienvermogen en hogere arbeidsproductiviteit, naast meer kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid.																
Juridisch, uitvoering en budgettair																	
Juridische haalbaarheid	Geen vraagstukken rond juridische haalbaarheid																
Uitvoerbaarheid	Geen vraagstukken rond uitvoerbaarheid, dit is onderdeel van de verkenning. Wel worden er voor de verkenning onderzoekskosten en personele capaciteit gevraagd.																
Tijdpad	EZ is al doende de topsectorenaanpak te herijken. Dit zal naar verwachting in 2025Q2 zijn afgerond en in 2025Q3 met de Kamer worden gedeeld. Het verkennen van gerichte programma's kan in navolging van het nieuwe industriebeleid separaat worden gedaan. Een dergelijke verkenning duurt circa 6 maanden.																
Maatschappelijk draagvlak	Dergelijke interventies, waarbij een sector/ecosysteem wordt gestimuleerd, worden in het bedrijfsleven positief ontvangen.																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Middelen zullen mogelijk noodzakelijk zijn voor een gerichte interventie, hoogte hangt af van scope en type interventie. Voor de uitvoering van de ambtelijke verkenning zijn geen additionele middelen nodig. <table border="1"><tr><td>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Struc.</td><td>Struc. in (jaar)</td></tr><tr><td></td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td></td><td></td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)		-	-	-	-	-		
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)										
	-	-	-	-	-												

2.16 Vakkrachtenregeling

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat om nieuw sectoraal beleid. Samenvattend betreft het een pilotregeling om vakkrachten aan te trekken voor aangewezen tekortsectoren waarbij aandacht is voor het voorkomen van misstanden door het maken van afspraken met werkgevers.</i> <i>Algemeen</i> Door de vergrijzing en het gelijktijdig doormaken van transities groeit het tekort aan vakkrachten in de gehele EU/EER in essentiële sectoren zoals de zorg en de energiesector. Het aantrekken van vakkrachten uit de EU/EER wordt daardoor lastiger. Een oplossing is een (tijdelijke) vakkrachtenregeling voor door de overheid aangewezen tekortsectoren. Hierdoor kunnen werkgevers eenvoudiger vakkrachten (die niet genoeg verdienen om onder de kennismigrantenregeling te vallen) van buiten de EU/EER werven. Het heeft de voorkeur dat de overheid sectoren aanwijst waar de komst van extra vakkrachten gewenst is, omdat bijna alle sectoren op dit moment kampen met tekorten. Dit vergt ook politieke besluitvorming. <i>Regels tewerkstelling derdelanders</i> Voor een (tijdelijke) vakkrachtenregeling is een aanpassing van de regels rond tewerkstelling van derdelanders vereist. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toegang voor vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Op grond van deze wet moet een werkgever in het bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning (twv) of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) voor een vreemdeling van buiten de EER en Zwitserland, tenzij de vreemdeling of de werkzaamheden die worden verricht vallen binnen een categorie die is uitgezonderd van deze twv/gvva-plicht. Een gvva wordt normaliter voor twee jaar verleend, en kan daarna eventueel verlengd worden. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een twv/gvva toetst het UWV in de huidige situatie of: • Er geen prioriteitgenietend aanbod aanwezig is (personen binnen Nederland, de EER en Zwitserland die het werk ook zouden kunnen doen, zij krijgen voorrang op de arbeidsmarkt), • de werkgever de vacature tijdig heeft gemeld (vijf weken voor de aanvraag van een werkvergunning) en • de werkgever voldoende wervingsinspanningen heeft verricht (ten minste drie maanden voorafgaand aan de aanvraag van een werkvergunning). Deze drie punten vormen samen de arbeidsmarkttoets. Daarnaast zijn de volgende algemene voorwaarden van toepassing: • De werknemer heeft een geldig verblijfsrecht. • De werkgever houdt zich aan de arbeidsvoorwaarden (zoals betaling marktconform loon). • De werkgever heeft de arbeidswetgeving eerder niet overtreden. <u>Wat kan er veranderen in de procedure met een vakkrachtenregeling?</u> Versoepelen van de procedure voor een aanvraag van een TWV/GVVA:
---------------------	---

- **UWV zal voor geselecteerde functies niet langer toetsen of er prioriteitgenietend aanbod (PGA) is.**

Wat betekent dit: UWV checkt niet in haar database of er geschikte (eventueel op te leiden) werkzoekenden beschikbaar zijn. Dit geeft dus direct helderheid aan de werkgever die een GVVA aanvraagt voor de door hem buiten NL/EU geworven kandidaat.

- **Verkorten of afschaffen van de vacaturemeldingstermijn (deze is nu vijf weken).**

Wat betekent dit: Indien de vacature wordt gemeld, houdt het UWV zicht op de markt. Verder kan het UWV checken of de gemelde vacature wel onder de regeling valt. Door dit los te laten, kan het aanvraagproces sneller verlopen.

- **Een werkgever hoeft geen of minder inspanningen te verrichten om iemand binnen Nederland, de EER en Zwitserland te werven.**

Wat betekent dit: Door de termijn van drie maanden te laten vervallen of in te korten, kan veel sneller een derdelander worden geworven.

Geadviseerd wordt de algemene voorwaarden die reeds gelden omtrent een geldige verblijfsvergunning, arbeidsvoorwaarden en arbeidswetgeving te behouden om misbruik en misstanden te voorkomen.

Verder is het mogelijk om een quotum te koppelen aan deze optie. Hierbij kan dan worden aangegeven hoeveel derdelanders er maximaal mogen werken in een bepaalde functie. Op deze manier kan nog enige grip gehouden worden op deze groep.

Het is aan te bevelen voor werkgevers tegelijkertijd de voorwaarde te stellen dat zij meer inzetten op automatisering, scholing, omscholing en bijscholing, zodat op langere termijn meer personeel beschikbaar komt. Dit laatste kan als voorwaarde gesteld worden bij de gvva/twv aanvraag en/of via convenantafspraken met de sector. Dit zou de regeling voor werkgevers mogelijk minder aantrekkelijk kunnen maken.

Misstanden

Voorkomen moet worden dat een eenvoudigere toegang tot de arbeidsmarkt voor vakkrachten uit derdelanden misstanden en uitbuiting in de hand werkt. Met de voorgestelde maatregel zal UWV nog steeds een snelle check kunnen doen of een werknemer kan worden aangemerkt als vakkracht in een sector welke is aangewezen als 'tekortsector'. Daarnaast kan UWV arbeidsvoorwaarden en huisvesting checken, wat het risico op oneigenlijk gebruik en misstanden verkleint.

Partnerschappen

Daarnaast is het mogelijk partnerschappen aan te gaan met andere landen zoals geadviseerd door de Adviesraad Migratie. Dit zal de kans op misstanden verkleinen. De Adviesraad Migratie heeft in 2022 geadviseerd partnerschappen te ontwikkelen met zendende landen voor 'vakmigranten' om huidige en komende personeelstekorten in de langdurige zorg tegen te gaan.³⁰ Bijvoorbeeld door actief afspraken te maken met ziekenhuizen aldaar voor beroepen in de langdurige zorg vanaf mbo-3 niveau. Nederland kan hierbij kijken naar Duitsland waar dergelijke partnerschappen al ontwikkeld zijn. Een mogelijkheid is om op te nemen dat alleen van de vakkrachtenregeling gebruik

³⁰ Adviesrapport 'Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten' | Rapport | Adviesraad Migratie

	kan worden gemaakt als er een partnerschap is met het land van herkomst. Op dit moment kan reguliere migratie onder strikte voorwaarden al deel uitmaken van migratie-afspraken met partnerlanden. Economische en arbeidsmarktoverwegingen spelen daarbij geen rol. Een eerste stap kan zijn om deze dimensie wel mee te wegen bij eventuele inzet op reguliere migratie i.h.k.v. migratiepartnerschappen. Flankerend beleid kan aanvullend ook door sectorale convenanten waarin heel gerichte afspraken met de sector worden gemaakt over goed werkgeverschap en eerlijk werk, welke bijvoorbeeld als voorwaarden worden gesteld voor continuering van de regeling en het afgeven van een verlenging van de werkvergunning. <i>Pilot</i> Aanbevolen wordt eerst in een pilot te verkennen wat wel en/of niet werkt en wat de neveneffecten zijn. De pilot kan worden begrensd in zowel tijd als omvang (aantallen), met een afbakening van tekortberoepen in essentiële sectoren.
Doel	Het overkoepelende doel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken en arbeidsbesparende innovaties stimuleren (bouwsteen 2). Met de vakkrachtenregeling wordt het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU/EER voor door de overheid aangewezen tekortsectoren voor werkgevers eenvoudiger. Om misstanden te voorkomen, zullen afspraken met de ontvangende werkgevers (over bijvoorbeeld reiskosten, opleiding en voorwaarde direct in dienst bij werkgever) gemaakt kunnen worden.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +/++. Hoe groot de toename zal zijn is afhankelijk van de vraag en afhankelijk van politieke keuzes over hoeveel sectoren mee kunnen doen. Ook de omvang van het aantal gezinsmigranten zal toenemen. Door de (tijdelijke) vakkrachtenregeling zal de omvang van het aantal arbeidsmigranten in Nederland (gedurende de duur van de regeling) toenemen. Naar verwachting zal er ook een verschuiving van kennismigratie en grensoverschrijdende dienstverlening naar de vakkrachtenregeling plaatsvinden. Ook zullen er meer werknemers van buiten de EU/EER werkzaam zijn in Nederland, ten opzichte van de huidige situatie. Het is te verwachten dat een deel van de arbeidsmigranten gezinsleden zal meenemen naar Nederland. Mogelijk zouden daar bij partnerschappen afspraken over gemaakt kunnen worden. Samenstelling: Met een vakkrachtenregeling zal de samenstelling van arbeidsmigratie ook veranderen. Er zijn nu relatief weinig arbeidsmigranten werkzaam in de middengroep (relatief veel lager en hoger betaald), dat worden er met een vakkrachtenregeling meer. Omstandigheden: Er moeten goede arbeidsomstandigheden en huisvesting zijn voor de vakkrachten die naar Nederland komen om hier te werken. Om misstanden te voorkomen, is handhaving van belang. Het betreft hier een kwetsbare groep arbeidsmigranten omdat het waarschijnlijk gaat om mensen die de taal nog niet spreken en zij over het algemeen een lager opleidingsniveau zullen hebben dan mensen die via de kennismigrantenregeling binnen komen. Het bieden van mogelijkheden aan de vakkrachten om melding te doen van misstanden is hier ook onderdeel van.

Economische en maatschappelijke effecten	Economische effecten - Het eenvoudiger werven van schaarse vakkrachten van buiten de EU/EER kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en de transitie in Nederland naar een hoogwaardige economie. Zo kan het de personeelstekorten verminderen en bijdragen aan het mogelijk maken van de lange termijnambities van het kabinet waaronder bijvoorbeeld de energietransitie. - Daarnaast zal de regeling een positief effect hebben op het Nederlandse ondernemings- en vestigingsklimaat, aangezien het aantrekken van schaars personeel (dat binnen Nederland en de EU/EER moeilijk te vinden of op te leiden is) wordt vergemakkelijkt. Effecten op arbeidsmarkt - De regeling kan de druk op werkgevers verlagen om lonen te verhogen, onbenut arbeidspotentieel te benutten, werknemers bij te scholen en te innoveren en automatiseren. De impuls om deze acties te ondernemen valt door een vakkrachtenregeling namelijk weg. Maatschappelijke effecten - Door toename van het aantal arbeidsmigranten en gezinsmigranten door de vakkrachtenregeling zal de druk op voorzieningen, zoals huisvesting en zorg, verder toenemen. Dat geldt ook als werkgevers zelf in huisvesting voorzien, vanwege een mogelijk verdringingseffect. Vanuit maatschappelijk oogpunt is een mogelijk gevolg dat mensen daardoor negatiever naar arbeidsmigranten kunnen kijken. Risico's - Om te voorkomen dat de vakkrachtenregeling ook wordt gebruikt voor werknemers met beroepen waar geen tekort aan is, of beroepen in sectoren die door de overheid niet als tekortsector voor de vakkrachtenregeling worden aangemerkt, moet er een duidelijk kader en afbakening komen van (cruciale) krapteberoepen. Dit vergt naast een (objectieve) methodiek ook politieke besluitvorming. Daarnaast is toezicht/handhaving nodig om misbruik/fraude tegen te gaan. - Doordat de procedures om een werknemer van buiten de EU/EER tewerk te stellen in Nederland eenvoudiger worden met een vakkrachtenregeling, is de kans groter op misstanden. Het zal aantrekkelijker worden voor werknemers uit aangewezen sectoren om in Nederland aan de slag te gaan. De inschatting is dat de kans op misstanden verkleind wordt als de overheid afspraken maakt met bedrijven in de aangewezen tekortsectoren en eventueel met partnerlanden.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Een vakkrachtenregeling als tijdelijke pilot is juridisch uitvoerbaar. Invoering van de vakkrachtenregeling betekent een versoepeling van deze regels rond de tewerkstelling van derdelanders. Dit is juridisch mogelijk door aanpassing van de WAV regelgeving. Dit gaat om een aanpassing van de Regeling uitvoering Wav (RuWav), eventueel in combinatie met een wijziging van de Wav (naar voorbeeld van 8.3.c.10 Musici en artiesten). Optioneel is om nog een quorum toe te voegen in het BuWav.

	Ook moet rekening worden gehouden met toegang van gereguleerde beroepen (BIG registratie). Hierdoor kunnen in aanvulling op de Wav /BuWav -RuWav ook wijzigingen nodig zijn in andere wet- en regelgeving.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar. Krapteberoepen en sectoren moeten worden geïdentificeerd en afgebakend, zodat voor werkgevers en voor de uitvoering duidelijk is welke werknemers onder de vakkrachtenregeling vallen. Dit kan op basis van (Europese) arbeidsmarktinformatie, maar zal ook politieke keuzes vergen. Bovendien is de arbeidsmarkt dynamisch, dus het vraagt periodieke bijstelling. Daarnaast is voor de uitvoering van de nieuwe regeling ook uitvoeringscapaciteit nodig van UWV en mogelijk IND. Doordat de toegang tot de arbeidsmarkt voor vakkrachten laagdrempeliger wordt, zal er een volumetoename zijn. Om misstanden en uitbuiting te voorkomen, zullen extra waarborgen ingebouwd moeten worden. Hiervoor zal een nieuw toetsingskader moeten worden ontwikkeld. O.a. om de kwalificaties/skills van de beoogde werknemer te kunnen toetsen en mogelijk ook een normenkader voor de intenties en inzet van de werkgever op goed werkgeverschap. Als er een koppeling gemaakt wordt met partnerschappen en sectorale convenanten moeten deze tot stand gebracht en gemonitord worden.
Tijdspad	Het precieze tijdspad is afhankelijk van de vormgeving. Als ervoor gekozen wordt enkel de RuWav te wijzigen zou dit binnen een aantal maanden gerealiseerd kunnen zijn. Voor een BuWav wijziging (bij een quotum) zal ongeveer een jaar uitgetrokken moeten worden. Als de Wav ook gewijzigd wordt om een nieuwe grondslag ³¹ te creëren zal dit waarschijnlijk 2 jaar duren.
Maatschappelijk draagvlak	Bedrijven binnen aangewezen tekortsectoren zullen naar verwachting positief zijn over het instellen van een vakkrachtenregeling omdat dit het voor hen eenvoudiger maakt arbeidsmigranten van buiten de EU te werven. Bedrijven in niet-aangewezen tekortsectoren zullen mogelijk aandragen dat een vakkrachtenregeling niet eerlijk is (waarom zijn zij niet aangewezen?). Gezien een vakkrachtenregeling de prikkel bij werkgevers wegneemt om lonen te verhogen, onbenut arbeidspotentieel te benutten, werknemers bij te scholen en te innoveren en automatiseren, zal het draagvlak onder Nederlandse werknemers mogelijk minder groot zijn. Ook is het de vraag hoe de Nederlandse burger kijkt naar een vakkrachtenregeling. Enerzijds kan het mogelijk een bijdrage leveren aan het oplossen van tekorten aan arbeidskrachten in tekortsectoren. Anderzijds leidt een vakkrachtenregeling waarschijnlijk tot meer arbeidsmigranten van buiten de EU/EER die gebruikmaken van (publieke) voorzieningen, waardoor de beschikbaarheid van deze voorzieningen verder onder druk kan komen te staan.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Hieronder een eerste globale inschatting van de budgettaire effecten vanwege hogere uitvoeringskosten voor UWV en voor beleidsontwikkeling. Ook is een losse reeks opgenomen voor de handhavingskosten hierbij om misstanden tegen te gaan.

³¹ Er is nu geen haakje in de wet opgenomen voor tekortberoepen. Wel zou de regeling mogelijk gebaseerd kunnen worden op 'internationale handelscontacten' (komt de Nederlandse economie ten goede). Indien gewenst kan, eventueel later, gekozen worden de Wav te wijzigen om ook een grond op te nemen voor tekorten.

Fiche / voorstel (Bedragen x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Struc	Struc.in (jaar)
vakkrachtenregeling	5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	2027
Handhaving (NLA)		3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027
Totaal	5	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	2027

Hoe sterk de impact is op UWV, is afhankelijk van de voorwaarden die bij de regeling gesteld gaan worden (en waar UWV dan op moet toetsen), maar ook of en in hoeverre UWV betrokkenheid heeft bij eventuele convenanten en/of bilaterale overeenkomsten. Impact is er sowieso op de processen en ICT-systemen, ontwikkelen van nieuwe procedures, opleiden personeel en voorlichting aan werkgevers.

In de budgettaire tabel wordt daarom uitgegaan van incidenteel € 5 miljoen hogere uitvoeringskosten. De eerste globale inschatting van de structurele kosten (vanaf invoeringsjaar) worden geschat op € 2 à € 5 miljoen per jaar; in de budgettaire tabel is daarom uitgegaan van het midden van deze bandbreedte (ad. € 3,5 miljoen).

Daarnaast zijn er mogelijk aanvullende budgettaire effecten vanwege impact op de IND. Details hierover zullen nog nader onderzocht moeten worden. Deze zijn daarom niet opgenomen in de budgettaire tabel.

Het UWV toetst vooraf of wordt voldaan aan de voorwaarden van de vakkrachtenregeling. Maar ook daarna is handhaving en toezicht nodig op deze voorwaarden bij bedrijven die gebruik maken van deze regeling. Het risico op misstanden en uitbuiting door eenvoudigere toegang van vakkrachten uit derde landen, kan daarmee worden gemitigeerd.

Hiervoor is extra capaciteit nodig van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 mln. De benodigde uitbreiding van de Arbeidsinspectie is sterk afhankelijk van de vormgeving van de regeling en kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets worden vastgesteld. Voor de budgettaire gevolgen (zie tabel hier boven) is uitgegaan van een uitbreiding met 1 team (€ 3,9 miljoen).

2.17 Verruimen kennismigrantenregeling

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in het verruimen van de kennismigrantenregeling. Dat kan via drie opties:</i> A. looncriterium: ten aanzien van het looncriterium zijn gerichte versoepelingen denkbaar, met het doel om het aantrekkelijker te maken voor kennismigranten om naar Nederland te komen. Een eventuele versoepeling van dit criterium is niet bedoeld om het voor migranten makkelijker te maken naar NL te komen, misbruik willen we immers blijven voorkomen. B. machtiging tot voorlopig verblijf: het is mogelijk een optie om het vereiste tot het hebben van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor aspirant-kennismigranten te versoepelen. Een versoepeling van het mvv-vereiste zou overwogen kunnen worden ter 'balancerings' van aanscherpingen van het erkend referentschap en looncriterium. C. geldigheidsduur: tot slot kan overwogen worden om de geldigheidsduur van kennismigratievergunningen in lijn te brengen met die van blauwe kaarten; voor de duur van het contract <i>plus drie maanden</i>, maar niet langer dan vijf jaar. Looncriterium - Criteria verlagen. Bij de introductie van de kennismigrantenregeling is gekozen voor het looncriterium omdat het loon de uitdrukking is van de waarde van de werknemer op de arbeidsmarkt. Het drukt dus uit dat dit een werknemer is met hoogwaardig talent. - Hierbij kan gedacht worden aan het verlagen van looncriteria voor kennismigranten die werken voor start ups en scale ups en bedrijven die zich inzetten voor transitie binnen de Nationale Technologie Strategie en voor kennismigranten onder de 30 jaar en pas afgestudeerden, zodat de regeling toegankelijker wordt. Het is op dit moment lastig te zeggen hoeveel deze verlaging zou moeten zijn, omdat het looncriterium niet afhankelijk is van de markt of de gangbare salarissen in tekortsectoren. Er wordt uitgegaan van het gemiddeld brutomaandsalaris in Nederland voor de verschillende categorieën. Bij de verlaging kan mogelijk wel specifiek naar tekortsectoren worden gekeken. - Duidelijke kaders voor het looncriterium dat voor alle bedrijven gelijk is, zoals duidelijke regels rondom ziekteverzuim en bijzonder verlof, waarbij als de werknemer voor een periode onder het vereiste looncriterium valt, hij/zij niet zijn/haar verblijfsvergunning verliest. - Criteria niet of minder vaak dan 1x per jaar indexeren. Mvv-vereiste - Het vereiste tot het hebben van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een fundament onder het Nederlandse toelatingsbeleid, en garandeert dat vreemdelingen in beginsel de aanvraag doen in land van herkomst. Een aantal nationaliteiten is mvv-vrijgesteld. - Mvv-vereiste loslaten voor talent dat reeds een vergunning heeft voor kenniswerk in een aantal specifieke landen. De landen en de vergunningen die in aanmerking komen zouden in lagere regelgeving moeten worden
---------------------	--

	vastgelegd. Ook kunnen hieraan aanvullende eisen verbonden worden, bijvoorbeeld dat de kenniswerker de vergunning minimaal een jaar gehad moet hebben. • Door het mvv-vereiste voor een bepaalde groep kenniswerkers los te laten wordt hun overkomst naar Nederland gefaciliteerd. Nederlandse werkgevers kunnen hierdoor makkelijker inspelen op talent dat zich al 'bewezen' heeft op de arbeidsmarkt. • Inspiratie hiervoor is de vergunning die Canada heeft geïntroduceerd voor kenniswerkers die in de VS verbleven, maar de VS om moverende redenen willen verlaten. • De Europese blauwe kaart kent ook soepeler bepalingen voor zowel kortdurende als langdurige intra-EU-mobiliteit. Onderhavige versoepeling van de nationale regeling hoeft niet tot EU-landen beperkt te blijven. Geldigheidsduur verlengen (zoekperiode na einde contract) • De kennismigrantenvergunning is geldig voor de duur van het contract, maar niet langer dan vijf jaar. De blauwe kaart is geldig voor de duur van het contract, aangevuld met drie maanden, maar niet langer dan vijf jaar. De aanvulling van drie maanden geldt op grond van de EU-richtlijn. Deze zoekperiode geeft kaarthouders gelegenheid om zich na afloop van het contract volledig toe te leggen op het vinden van een nieuwe baan. Dit vergroot de kans dat deze kennismigrant in Nederland blijft, wat in enige mate weer kan bijdragen aan vermindering van nieuwe (kennis)migratie. Werken gedurende de zoekperiode is zonder twv niet toegestaan en een beroep op de algemene middelen kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. Op grond van de richtlijn kan deze verruiming eventueel beperkt worden tot kennismigranten/kaarthouders met contracten korter dan 24 maanden. • Het gaat hier om een andere maatregel dan de zoekperiode bij tussentijds baanverlies, dus vóór het aflopen van het contract op grond waarvan de vergunning was verleend. In dit geval wacht de IND in principe drie maanden met het intrekken van de vergunning. Als de geldigheidsduur van de vergunning afloopt in deze drie maanden trekt de IND de vergunning eerder in. Ook deze zoekperiode dient om kennismigranten voor Nederland te behouden, is werken zonder twv niet toegestaan en is intrekking mogelijk bij beroep op algemene middelen. De herziene gvva-richtlijn voorziet in een langere zoekperiode bij baanverlies, van zes maanden, voor arbeidsmigranten, onder wie kennismigranten, die twee jaar of langer een vergunning hebben. Deze richtlijn moet uiterlijk 21 mei 2026 geïmplementeerd zijn. Voor blauwekaarthouders geldt een dergelijke periode reeds.
Doel	Het overkoepelende doel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken (bouwsteen 2).
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is + (optie B en C) of ++ (optie A). Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Optie A zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke toename in de arbeidsmigratie, door dat kleinere bedrijven zich nu de kosten van een kennismigrant kunnen veroorloven. Optie B en C hebben een kleiner effect op de omvang. Samenstelling: Optie A) looncriterium betekent ook meer arbeidsmigratie op generieke, minder kennisintensieve functies. Een verlaging van het looncriterium, maakt de regeling ook toegankelijk voor vakkrachten in bepaalde sectoren. Optie B) mvv-vereiste: relatief iets meer kennismigranten die al in een ander land als kenniswerker hebben gewerkt. Optie C) geldigheidsduur verlengen: meer kennismigranten die al langer in NL verblijven en minder 'nieuwe' kennismigranten. Omstandigheden: Optie A) De kennismigrantenregeling is relatief 'gebruiksvriendelijk' en vaak gebruikt. Oneigenlijk gebruik en misbruik komen helaas voor: signalen/voorbeelden zijn onder meer te vinden in de reflectie van de IG van de Arbeidsinspectie. Een ongerichte versoepeling, met name van het looncriterium, zonder verdere waarborgen of handhavingsinzet, zal naar alle waarschijnlijkheid de deur openzetten voor meer oneigenlijk gebruik en misbruik. Een deel van de kennismigranten (of beter gezegd, hun werkgevers) die nu oneigenlijk gebruik maakt, in die zin dat zij eigenlijk te weinig verdienen, kan de regeling na een verlaging van het looncriterium mogelijk wel 'legaal' van de regeling gebruik maken. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat het probleem zelf doorschuift naar banen waarin nóg minder wordt verdiend. Optie B) geen (significante) effecten op de omstandigheden. Optie C) drie maanden extra verblijf maakt de vergunning (nog) aantrekkelijker voor kennismigranten zelf.
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Arbeidsmarkt</i> - Vacatures in tekortsectoren kunnen sneller en makkelijker gevuld worden, voornamelijk door optie A doordat die het grootste effect heeft op de omvang. Met het verlagen van het salariscriterium zijn bedrijven nog steeds in staat om hoogwaardige kennis binnen te halen. Het verschil is dat ook kleinere bedrijven (lees startups en MKB) gemakkelijker via de kennismigrantenregeling kennismigranten kunnen aannemen die bijdragen aan de groei en innovatie van het bedrijf. De regeling essentieel start-uppersoneel (momenteel in pilotvorm) kan dan komen te vervallen. - Optie C: werving en selectie voor een nieuwe baan als kennismigrant kan zo nodig fysiek plaatsvinden omdat de kennismigrant nog in Nederland mag verblijven. <i>Economische groei</i> - Optie A: - o Onduidelijk is in hoeverre de unieke kennis en de spillover-effecten ten gunste van de bbp-groei nog tot uitdrukking komt in het salariscriterium (de premisse van de kennismigrantenregeling) als

	dit criterium (ver) verlaagd wordt. Vooral bij deze optie is te voorzien dat werkgevers ervoor zullen kiezen om tekorten op te lossen via het aantrekken van arbeidskrachten via de kennismigrantenregeling, in plaats van via andere sporen (zoals onbenut arbeidspotentieel, innovatie etc.). De prikkel daartoe verdwijnt. Daarnaast zal er minder gebruik gemaakt worden van de gecombineerde vergunning arbeid en verblijf (GVVA) waar meestal een volledige toets wordt uitgevoerd op prioritair genietend arbeidsaanbod uit Nederland en de EU. ○ Mogelijk leidt dit tot een afname van het bbp per capita als het salariscriterium te ver verlaagd wordt. - Optie B en C: beperkt positief effect. <i>Druk op voorzieningen, overige maatschappelijke effecten</i> - Optie A/B/C: ○ Door de te verwachten toename in het aantal kennismigranten zal de druk op de woningmarkt en sociale cohesie ook stijgen. Kennismigranten leggen gemiddeld per persoon een groter beslag op de woningmarkt dan lager betaalde arbeidsmigranten. Bij optie C gaat het om kennismigranten die al enige tijd in Nederland verblijven en hun weg in meer of mindere mate al kennen. Zij hebben geen of minder begeleiding nodig, bijvoorbeeld bij het regelen van verzekeringen of het vinden van een school voor eventuele kinderen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Looncriterium en geldigheidsduur versoepelen is juridisch haalbaar, gericht versoepelen van het mvv-vereiste lijkt mogelijk door wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, maar dit vergt nog nader onderzoekwerk.
Uitvoerbaarheid	Optie A) verruimen looncriterium en optie B) mvv-vereiste leiden tot meer werk voor de uitvoering: meer individuele aanvragen (IND, waar nodig ism UWV) en/of het toetsen van een eventuele voorafgaande vergunning in een ander land. De verruiming van het mvv-vereiste betekent een (nieuwe) uitzondering en voegt complexiteit toe aan beleid en uitvoering. En gelet op het verhoogde risico op oneigenlijk gebruik/misbruik zal (nog) meer moeten worden ingezet op toezicht en handhaving aan de achterkant. Getoetst zal bovendien moeten worden of de vreemdeling inderdaad vrijgesteld mag worden van het mvv-vereiste. Dit vergt in elk geval een check op de vergunning (echtheid, duur), waarvoor mogelijk ook contact moet worden gezocht met de autoriteiten van het land dat de vergunning afgaf. Tot slot moet nader worden onderzocht in hoe het verruimen van de geldigheidsduur zich verhoudt tot de erkend referentsystematiek, voordat concrete uitspraken over de uitvoerbaarheid gedaan kunnen worden.
Tijdpad	Voor elke optie ten minste twee jaar, in verband met wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en/of het Besluit uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen.
Maatschappelijk draagvlak	Het discours is in toenemende mate vijandig jegens kennismigranten. Er zijn verschillende publicaties over kennismigranten die zich in NL minder welkom voelen dan voorheen. Bedrijfsleven waarschuwt voor al te strenge maatregelen en wijst op de kabinetsambitie om concurrerend te blijven – waarvoor volgens ook het Regeerprogramma ook talent uit het buitenland nodig is. Bedrijfsleven pleit eerder voor (gerichte) versoepelingen.

	In het Regeerprogramma is overigens de ambitie opgenomen om de kennismigrantenregeling aan te scherpen (zie fiche 2.8), iets wat terugkomt in verschillende verkiezingsprogramma's/visiestukken, bijvoorbeeld van de VVD ('toptalentenregeling'). In debatten en moties toont TK zich overwegend kritisch op kennismigratie.																				
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Wijzigen van regelgeving kost op zichzelf in principe geen geld. Bij een verwachte toename kan meer capaciteit nodig zijn. Ook het aanpassen van werkprocessen kan eenmalig capaciteit vereisen. Ook is mogelijk een intensivering van handhaving en toezicht vereist, afhankelijk van de gekozen verruiming(en). Deze kosten worden in een uitvoerings-/handhavingstoets nader in kaart gebracht. Het gericht versoepelen van optie B) het mvv-vereiste betekent meer en nieuw werk voor de IND (zie kopje uitvoerbaarheid), waar kosten aan verbonden kunnen zijn: <table><tr><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>struc.</th><th>struc in.</th></tr><tr><td>-</td><td>0,3</td><td>0,5</td><td>0,3</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr></table>							2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.	-	0,3	0,5	0,3	-	-	-
2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.															
-	0,3	0,5	0,3	-	-	-															

2.18 Invoeren integraal puntensysteem voor arbeidsmigranten buiten de EU

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat de huidige wetgeving voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA (Vreemdelingenwet en Wet arbeid vreemdelingen (Wav)) wordt herzien door toelating te baseren op een integraal puntenstelsel.</i> Bij een op punten gebaseerd immigratiesysteem met het motief arbeid wordt de toelating van een persoon (gedeeltelijk of geheel) bepaald door boven een drempelgetal punten te scoren in een scoresysteem dat verschillende factoren kan meenemen. Dit kan op verschillende manieren: 1. Met een puntensysteem zoals voorgesteld door de Adviesraad voor Migratie, ter vervanging van bestaande regelingen.³² Hierbij wordt de bijdrage van potentiële arbeidsmigranten aan brede welvaart getoetst. Alle regelingen voor arbeidsmigratie (inclusief kennismigratie) komen te vervallen, tenzij het EU-recht dat in de weg staat. De Adviesraad stelt een bredewelvaartstoets voor die twee stappen kent. Allereerst wordt getoetst of het werk dat de arbeidsmigrant gaat doen, positief bijdraagt aan brede welvaart. Er moet daarbij sprake zijn van een concreet werkaanbod. Aan het werk van de potentiële arbeidsmigrant worden punten toegekend op de drie dimensies van brede welvaart: economie, ecologie en samenleving. Als de totaalscore boven een bepaalde grens uitkomt, valt de eerste stap van de toelatingstoets positief uit. In de tweede stap worden de effecten van de komst van een nieuwe inwoner op brede welvaart getoetst – los van het werk dat deze gaat doen. Hierbij worden punten toegekend op basis van het gebruik van woonruimte en de kennis van de Nederlandse taal of de intentie om Nederlands te leren. De totaalscore van het werk en de komst van een nieuwe inwoner bepaalt of de arbeidsmigrant wordt toegelaten. 2. Bij het verlenen van erkend referentschap (kennismigrantenregeling) worden de bedrijfsactiviteiten beoordeeld op bredewelvaartscriteria. De rest van het huidige systeem blijft in takt. 3. Een andere of aanvullende optie zou zijn om de arbeidsmarkttoets van UWV uit te breiden met bredewelvaartscriteria, waarbij de toets op prioriteitgenietend aanbod dan komt te vervallen. De rest van het huidige systeem blijft in takt. De gedachtegang achter een puntensysteem is interessant. Maar de uitkomst die ermee beoogd wordt, kan ook op een andere manier gerealiseerd worden. De uitwerking van een puntensysteem vraagt om een enorme stelselwijziging en roept ook beleidsinhoudelijke vragen op. Optie 2 en 3 zouden een minder omvangrijke herziening van de huidige regelgeving betekenen dan optie 1.
Doel	Het overkoepelende doel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken en innovaties stimuleren (bouwsteen 2).

³² Advies 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart' | Publicatie | Adviesraad Migratie

	Door een integraal puntensysteem in te voeren kan gericht en selectiever bepaald worden welke arbeidsmigranten vanuit derde landen en/of voor welk werk/welke sectoren Nederland we wel of niet willen binnenhalen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +/- . Dit effect hangt af van de gekozen variant en hoe streng het puntensysteem wordt ingericht. Samenstelling: of de invoering van een puntensysteem zal leiden tot een toename en of afname van het aantal arbeidsmigranten en/of een betere aansluiting tussen vraag en aanbod hangt af van de inrichting van het puntensysteem (criteria, drempelwaardes, administratieve lasten etc.). 1) Met de invoering van het puntenstelsel zoals door de Adviesraad voorgesteld, is het wel waarschijnlijk dat het onderscheid tussen kennismigranten en overige arbeidsmigranten wegvalt of minder strikt wordt. Dit zou kunnen leiden tot een andere samenstelling van arbeidsmigranten, waarbij bijvoorbeeld minder kennismigranten en meer vakkrachten of praktisch geschoolden worden toegelaten met een bijdrage voor brede welvaart. 2) Bij optie 2 zouden alleen nog kennismigranten binnenkomen die aan de slag gaan bij werkgevers waarvan de bedrijfsactiviteiten voldoende scoren op de bredewelvaartsriteria. Dus dit kan per saldo leiden tot een gelijk aantal arbeidsmigranten. 3) Bij optie 3 zal niet meer centraal staan of een werkgever het prioriteit genietend aanbod (pga) in NL en de EU voldoende heeft aangeboord. Ook als er mogelijk pga beschikbaar is, kan een werkgever toch overgaan tot het werven van derdelanders, mits zij in sectoren aan de slag gaan die goed scoren op de brede welvaartsriteria en de werknemers zelf ook. De samenstelling van de groep die hier naartoe komt en het werk dat zij gaan doen zal dus veranderen. Omstandigheden: niet van toepassing.
Economische en maatschappelijke effecten	De invoering van een puntensysteem heeft de meeste impact op de groepen die nu zijn vrijgesteld van de toets op prioriteitsgenietend aanbod en groepen waarvoor geen tewerkstellingsvergunning (twv)-plicht geldt, waaronder de kennismigrantenregeling. De huidige kennismigrantenregeling kent alleen een salariscriterium en een zeer korte doorlooptijd bij compleet ingediende aanvragen (streeftermijn 2 weken). Er is bewust voor gekozen om opleidingsniveau en kwalificaties geen rol te laten spelen, om de toetsing zo eenvoudig mogelijk te houden en een snelle afhandeling van aanvragen te kunnen realiseren. Daarnaast is de kennismigrantenregeling zo vormgegeven dat werkgevers (erkende referenten) zelf kunnen aangeven naar welke specifieke kennis en vaardigheden ze op zoek zijn. Tot nu toe is, voor zover bekend, in geen enkel land arbeidsmigratie puur op basis van een puntensysteem gereguleerd. Canada wordt vaak als voorbeeld aangehaald. Dat land gebruikt een puntensysteem bij de toekenning van permanent verblijf.³³ In de meeste Europese landen is het niet mogelijk direct een aanvraag te doen voor permanent verblijf. Naast dit stelsel kent Canada

³³ Canada is sinds de zomer van 2024 wel weer een stringenter beleid gaan voeren t.o.v. arbeidsmigranten. Canada ziet dat haar systeem zorgen oplevert over ontoegankelijke sociale voorzieningen, hoge kosten voor levensonderhoud en onbetaalbare huisvesting. Ook de werving van tijdelijke werknemers levert problemen op met de onderdrukking van lonen en werknemers die kwetsbaar zijn voor misbruik. Zie ook: *How Canada soured on immigration*

een groot aantal regelingen op tijdelijke basis, vergelijkbaar met de regelingen die we in NL kennen. Daarop is geen puntensysteem van toepassing. Het valt dus te verwachten, dat als NL ervoor zou kiezen om arbeidsmigratie middels een puntensysteem te reguleren, er daarnaast vrij snel alsnog toegesneden regelingen zullen moeten komen om bepaalde groepen te bedienen, bijvoorbeeld door Europese regelgeving of omdat dit passend lijkt voor bepaalde groepen.³⁴ Vraag is dan wat de meerwaarde is van een dergelijk systeem ten opzichte van het huidige.

Pro's

- Door het wege van meerdere criteria, wordt een meer gespecificeerde toets op de competenties van de arbeidsmigrant en naar de behoefte van de arbeidsmarkt gedaan. Op basis waarvan een betere aansluiting op de behoeftes op de Nederlandse arbeidsmarkt mogelijk is.
- Ook neemt een puntensysteem mee of een arbeidsmigrant een positieve bijdrage kan leveren aan de brede welvaart.
- Afhankelijk van hoe het puntensysteem wordt vormgegeven, worden meer mogelijkheden gecreëerd voor degene die het huidige salariscriterium voor de kennismigrantenregeling niet halen, maar wel over kwalificaties beschikken die aansluiten op de structurele behoeftes op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Contra's

- Mogelijk heeft het puntensysteem een averechts effect op het aantrekken van kennismigranten (hoge segment), omdat meer drempels worden opgeworpen voor zowel de arbeidsmigrant als de werkgever. O.a. het erkennen van buitenlandse kwalificaties, zal de proceduredtijd naar verwachting aanzienlijk verlengen.
- Afhankelijk van de precieze vormgeving, zal de invoering van een puntensysteem naast de duur van de procedure meer administratieve lasten voor de overheid en de werkgever met zich mee brengen (in ieder geval ten opzichte van de huidige kennismigrantenregeling). Het puntensysteem moet bovendien regelmatig worden aangepast om te kunnen voldoen aan de veranderende arbeidsmarktbehoeften.
- Uit onderzoek blijkt dat ook onder een puntensysteem het lastig is voor een werkgever om geschikte werknemers te vinden om tekorten op te vullen. De vraag van bedrijven naar uiteenlopende en specifieke vaardigheden, kennis en ervaring laat zich moeilijk omvatten in een generiek puntensysteem.
- Een puntensysteem kan alleen van toepassing zijn voor mensen van buiten de Europese Unie. Als mensen ervaren dat het ingewikkeld is op deze manier Nederland in te komen, is de kans groot dat meer gebruik gemaakt gaat worden van detachingsroutes via andere EU-lidstaten.
- Het vaststellen en waarderen van indicatoren voor de bredewelvaartstoets vraagt een politieke weging, waarin het relatieve belang van aspecten wordt bepaald. Indien deze indicatoren te vaak worden herzien kan dit leiden tot onvoorspelbaarheid en inconsistentie bij de beoordeling van aanvragen.
- Een brede welvaartsbenadering vraagt om een appreciatie van de relatieve toegevoegde waarde van verschillende sectoren en impliceert daarmee

³⁴ Zo zijn in de huidige regelgeving voor bepaalde groepen twv vrijstellingen geregeld (denk aan de werkzaamheden voor derdelanders op aangewezen zeeschepen waar tijdelijk asielzoekers worden opgevangen) en gelden voor sommige groepen (zoals praktikanen en profvoetballers) soepelere eisen bij een twv aanvraag.

	structuurbeleid. Structuurbeleid is in de praktijk lastig vorm te geven voor een overheid.																						
Juridisch, uitvoering en budgettair																							
Juridische haalbaarheid	Invoering van een puntensysteem vergt een herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (en lagere regelgeving) en de Vreemdelingenwet 2000 (en lagere regelgeving). Een wetswijziging duurt ten minste 24 maanden exclusief de voorbereiding. Europese wet- en regelgeving zoals de Blue Card, de Intra Corporate Transferees richtlijn en de richtlijn voor onderzoekers en stagiairs zullen naast het nationale kader (puntensysteem) moeten blijven bestaan.																						
Uitvoerbaarheid	Het puntensysteem en de bijbehorende criteria en drempelwaardes zullen afgestemd moeten worden op de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt (voorafgaand aan de invoering en ook daarna op regelmatige basis met het oog op veranderende arbeidsmarktbehoeften) en de randvoorwaarden voor een brede welvaart. Met name bij de ecologische dimensie is nog niet helder hoe deze in objectieve, meetbare criteria vervat kan worden. Dit alles vergt een analyse van de kwalificaties waaraan behoefte is en inzicht in de sectoren/beroepsgroepen waar structurele tekorten zijn. Ook de impact van technologische ontwikkelingen op de vraag speelt hierbij een rol evenals het beschikbare aanbod binnen de EU. De invoering van een puntensysteem heeft naar verwachting omvangrijke gevolgen voor beleid en uitvoering, omdat het systeem anders ingericht moet worden. De uitvoering van het puntensysteem zal grotendeels via het UWV en de IND lopen. Deze wijziging zou substantiële beleids- en uitvoeringscapaciteit vragen. De diplomawaardering en de erkenning van kwalificaties zal naar verwachting meer tijd kosten dan in het huidige systeem. In een puntensysteem vormt dit een standaard onderdeel van de toets, terwijl in het huidige systeem niet voor alle categorieën naar kwalificaties wordt gekeken (bij kennismigranten bijvoorbeeld niet). Optie 2 en 3 zouden makkelijker uitvoerbaar zijn omdat het daarbij gaat om minder omvangrijke wijzigingen ten opzichte van het huidige systeem. Wel zal het alsnog ingewikkeld zijn dit goed vorm te geven omdat het gaat om een nieuwe aanpak.																						
Tijdspad	Het precieze tijdspad is afhankelijk van de vormgeving. Inschatting is dat een geheel traject minimaal 4 à 5 jaar zal duren. Bij optie 2 en 3 zal een wijziging iets korter duren.																						
Maatschappelijk draagvlak	De inschatting is dat bedrijven dit voorstel wisselend zullen beoordelen. De procedure om kennismigranten naar Nederland te halen zal anders gaan lopen en waarschijnlijk langer worden.																						
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Hieronder een eerste globale inschatting van de budgettaire effecten van optie 1 (puntensysteem) vanwege hogere uitvoeringskosten voor UWV en beleids capaciteit: <table><tr><th>(Bedragen x € 1 mln.)</th><th>Impact uitvoering</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>2031</th></tr><tr><td>Puntenstelsel optie 1</td><td>Zeer groot</td><td>10</td><td>3,5</td><td>3,5</td><td>3,5</td><td>3,5</td><td>3,5</td></tr></table>							(Bedragen x € 1 mln.)	Impact uitvoering	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Puntenstelsel optie 1	Zeer groot	10	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
(Bedragen x € 1 mln.)	Impact uitvoering	2026	2027	2028	2029	2030	2031																
Puntenstelsel optie 1	Zeer groot	10	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5																

	De kosten liggen hoog omdat een puntenstelsel een volstrekt nieuw proces is en daarmee ook ondersteunende ICT-systemen vergt, nieuwe procedures, het opleiden van personeel en voorlichting aan werkgevers. De incidentele kosten worden ingeschat op meer dan € 5 miljoen (in de budgettaire tabel is uitgegaan van € 10 miljoen). De eerste globale inschatting van de structurele kosten (vanaf invoeringsjaar) worden geschat op € 2 à € 5 miljoen per jaar; in de budgettaire tabel is daarom uitgegaan van het midden van deze bandbreedte (ad. € 3,5 miljoen). De budgettaire effecten van het vervallen van andere regelingen zijn hier overigens nog niet in meegenomen. Daarnaast zijn er aanvullende budgettaire effecten voor uitvoeringskosten bij de IND en noodzakelijke beleids capaciteit. Meest fundamenteel daarbij is dat de kennismigrantenregeling (welke wordt uitgevoerd door IND) zal komen te vervallen (mits gekozen wordt voor optie 1). De budgettaire effecten hiervoor zouden nog nader onderzocht moeten worden. Deze zijn daarom niet opgenomen in de budgettaire tabel. De werkelijke impact zal bepaald moeten worden met een U-toets, als de ideeën in zijn geheel zijn doordacht en uitgewerkt.
--	--

2.19 Pilotregeling essentieel startup personeel omzetten in permanente regeling

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een structurele verlenging van bestaand sectoraal beleid. Op 1 juni 2021 is de vierjarige Pilot Essentieel Startup Personeel regeling gestart om een verblijfsregeling te creëren voor startup personeel. Met deze beleidsoptie wordt beoogd deze regeling om te zetten in staand beleid, indien de eindevaluatie begin 2026 positief oordeelt over de effectiviteit en doelmatigheid van deze regeling. Deze regeling stelt startups in staat om internationaal hoogopgeleid technisch talent aan zich te binden om hun bedrijf te kunnen doorontwikkelen.</i> Door de tekorten op de arbeidsmarkt slagen Nederlandse startups en scale-ups er onvoldoende in om talent aan te trekken. Het is voor deze bedrijven met name moeilijk om mensen te vinden voor technische, digitale en commerciële beroepen. Daarbij zien we dat de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal talent is afgenomen en de concurrentie op Europees niveau is toegenomen. De pilotregeling is in het leven geroepen voor startups in de beginfase met beperkte middelen die essentieel personeel nodig hebben voor hun groei. Het is noodzakelijk dat de essentiële waarde van deze kenniswerkers uiteindelijk ook wordt uitbetaald in de vorm van een medewerkersparticipatie, dit om het verlaagde salaris criterium van de kenniswerker te compenseren. In 2023 is een tussentijdse evaluatie van de regeling uitgevoerd. De conclusie was dat de huidige regeling tegemoet komt aan een wervingsprobleem voor startups, maar de complexe en strikte voorwaarden, waaronder de medewerkersparticipatie wordt als een groot knelpunt ervaren. Daarom is aan de Tweede Kamer toegezegd om deze vereiste aan te passen. Startups, vooral die met een aanzienlijke waardering, kunnen hierdoor een realistische invulling geven aan de medewerkersparticipatie die past bij de medewerker en het bedrijf. De pilot loopt oorspronkelijk in 2025 af. De pilotregeling zal met een jaar verlengd worden en zal doorlopen tot juni 2026. Reden voor deze verlenging is de mogelijkheid om een aanpassing van de regeling ter bevordering van de medewerkersparticipatie³⁵ mee te kunnen nemen. De eindevaluatie zal zich richten op de effectiviteit en doelmatigheid van de regeling. Nu de pilotregeling is verlengd, wordt beoogd om de evaluatie in Q4 2025 plaats te laten vinden. Deze evaluaties vormen samen de basis voor het besluit of de pilot wordt omgezet in staand beleid of niet. Startups en scale-ups zijn de motor van transitie en groei, en bieden vaak oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Deze bedrijven dragen sterk bij aan de innovatiekracht van Nederland, jagen productiviteitsgroei aan en creëren veel hoogwaardige werkgelegenheid. Het aantrekken van hoogopgeleid technisch talent van buiten Nederland is cruciaal voor deze doelgroep en voor onze economie.
---------------------	---

³⁵ Medewerkersparticipatie is het toekennen van aandelen aan medewerkers ter aanvulling op salaris die vaak lager is dan marktconform. Om de voorwaarde 'medewerkersparticipatie' minder complex en toegankelijker te maken voor startups is het vanaf 10 april 2025 ook toegestaan om als alternatief, afwijkend van de 1%, de essentiële medewerker een medewerkersparticipatie van een minimale nominale waarde van €65.000 te bieden. Deze minimale compensatie is gelijk aan het verschil tussen het verlaagde salariscriterium en het gemiddelde salaris van een kennismigrant (jonger dan 30 jaar, ouder dan 30 jaar) gedurende een periode van 3 jaar.

Doel	Wanneer de pilotregeling wordt omgezet in een permanente regeling, worden startups blijvend beter in staat gesteld om personeel en daarmee kennismigranten met hoogwaardige expertise en vaardigheden uit het buitenland aan te trekken. De kennismigrantenregeling biedt onvoldoende uitkomst voor startups omdat zij in de opstartfase van het bedrijf nog niet in staat zijn om aan het looncriterium/eis van de kennismigrantenregeling te voldoen. Daarnaast zou het proces om erkend referent te worden lastig zijn vanwege de financiële positie van deze bedrijven.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0/+. De verwachting is dat met deze aanpassing de regeling laagdrempeliger zal worden en het gebruik zal stijgen. Dit betekent een stijging (+) in de omvang van kennismigranten. Echter omdat dit een regeling voor een specifieke doelgroep is, zal het aantal niet met honderden stijgen. Momenteel zijn er tussen de 30-40 aanvragen per jaar, met de bovengenoemde aanpassing is het de verwachting dat er in 2025 het aantal aanvragen per jaar licht zal stijgen (tussen de 30 en 50 aanvragen). Beoogd wordt dat na 2026 deze aantallen nog verder zullen stijgen, naar 50-80 aanvragen per jaar. Samenstelling: Deze maatregel heeft <i>samenstellingseffecten</i> op arbeidsmigratie en zet in op een gericht arbeidsmigratiebeleid op hoogproductieve arbeidsmigratie. De verwachting is dat met de aanpassing van de medewerkersparticipatie het gebruik van de regeling laagdrempeliger zal worden en zal stijgen. Verbetering en opschaling van de pilotregeling essentieel startup personeel resulteert naar verwachting in een hogere instroom aan hoogproductieve arbeidsmigranten. Omstandigheden: geen effect.
Economische en maatschappelijke effecten	Wanneer de pilotregeling essentieel startup personeel wordt omgezet in een permanente regeling, zal dit ten goede komen aan het aantrekken van internationaal talent die startups nodig hebben, onze kenniseconomie en het vestigings- en ondernemersklimaat in het kader van de inzet op de nationale technologie strategie. Het zal een positief effect hebben op het concurrentie- en innovatievermogen en bijdragen aan hoogkwalitatieve en productieve werkgelegenheid. Aangezien het een kleine groep betreft, zijn verdere maatschappelijke effecten zoals druk op woningmarkt, zorg en sociale cohesie erg klein.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het uitvoeren van de evaluatie en eventueel het omzetten van de (reeds aangepaste) pilotregeling naar staand beleid zijn juridisch haalbaar. Bij eventuele aanvullende adviezen om de regeling aan te passen die voort komen uit de eindevaluatie moet op dat moment gekeken worden naar de juridische haalbaarheid van deze aanvullende adviezen.
Uitvoerbaarheid	Voor de IND en RVO is de regeling in de kern uitvoerbaar, maar er wordt wel gewezen op de complexiteit van de regeling. Het toetsingskader is complex en vraagt bedrijfseconomische kennis voor de beoordeling, wat ten koste gaat van de efficiëntie. De IND ziet het belang van een regeling voor deze specifieke doelgroep en zal er dan ook voor zorgen dat de regeling in deze pilot uitvoerbaar blijft door voldoende inzet en opleiding van medewerkers.

	Op basis van haar risicoanalyses heeft de NLA aangegeven dat startups momenteel niet als risicogroep zijn gekenmerkt.³⁶ Er zijn eveneens geen signalen geregistreerd omtrent oneigenlijk gebruik van deze regeling. RVO steekt veel tijd in het geven van voorlichting aan de doelgroep. Dit is belangrijk om de bekendheid van de regeling onder startups de vergroten. RVO verwacht ongeveer 50 aanvragen in 2025 binnen te krijgen.																					
Tijdpad	De aanpassing op medewerkersparticipatie is op 10 april 2025 in werking getreden. De eindevaluatie zal in Q4 2025 starten, nu de regeling met een jaar verlengd wordt. De Tweede Kamer zal medio/eind Q2 2026 worden geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie en vervolgstappen. Mits wordt besloten om de pilotregeling om te zetten in staand beleid en advies wordt overgenomen om de regeling aan te passen zal hier in Q3 2026 actie op worden ondernomen. De verwachting is dat de regeling eind 2026 of begin 2027 omgezet kan worden naar staand beleid.																					
Maatschappelijk draagvlak	Er wordt niet verwacht dat er brede maatschappelijke discussie is over deze beleidsmaatregel, omdat het slechts een kleine groep betreft. De doelgroep zelf en koepelorganisaties, zoals Techleap en Dutch Startup Association, geven aan dat deze regeling een belangrijke bijdrage levert voor de groei en versterking van het Nederlandse startup ecosysteem.																					
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Op dit moment vraagt de regeling ongeveer 1 fte van de IND. De begrote uitvoeringskosten voor de RVO bedragen in 2025 €150.241 <table border="1"><thead><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr></thead><tbody><tr><td>IND uitvoeringskosten 1 fte</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>2026</td></tr><tr><td>RVO uitvoeringskosten*</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>0,225</td><td>2026</td></tr></tbody></table> * Hierbij is geen rekening gehouden met de jaarlijkse budgettaire verhogingen van RVO.	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in (jaar)	IND uitvoeringskosten 1 fte	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	2026	RVO uitvoeringskosten*	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	2026
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in (jaar)																
IND uitvoeringskosten 1 fte	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	2026																
RVO uitvoeringskosten*	0,225	0,225	0,225	0,225	0,225	2026																

³⁶ "Tussentijdse evaluatie pilot essentieel startup personeel" Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Oktober 2023, pag 34.

2.20 Afschaffen Pilotregeling essentieel startup personeel

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid Samenvattend houdt deze beleidsoptie in om de pilotregeling essentieel startup personeel af te schaffen.</i> Er zijn een aantal kleinere verblijfsregelingen voor de toelating van migranten van buiten de EU waar slechts kleine aantallen bedrijven gebruik van maken, zoals de pilotregeling voor essentieel startup personeel. Pilotregeling voor essentieel startup personeel Het doel van de regeling is het mogelijk maken dat startups, die vaak nog niet voldoen aan de vereisten om erkend referent te worden en die in de opstartfase van het bedrijf nog niet in staat zijn om aan het looncriterium van de kennismigrantenregeling te voldoen, toch essentieel personeel (kennismigranten) kunnen aantrekken om verder door te groeien. De tussenevaluatie van de pilotregeling heeft in 2023 plaatsgevonden. Ambtelijk is besloten de pilot met een jaar te verlengen (tot 1 juni 2026). Er zijn enkele tientallen aanvragen per jaar. RVO verwacht in 2025 30-50 aanvragen binnen te krijgen. Uit de eindevaluatie die zal starten in Q4 2025 moet blijken of de verbeteringen van de regeling het gewenste effect zullen hebben. Mocht dat niet zo zijn, zou dit reden kunnen zijn om de pilot te beëindigen.
Doel	Het overkoepelende doel is (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aantrekken. Het subdoel is minder versnippering van het directe arbeidsmigratiebeleid door het afschaffen van bestaande regelingen voor toelating van migranten van buiten de EU waar op dit moment beperkt gebruik van wordt gemaakt.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: +- of -. Mogelijk leidt het tot iets minder arbeidsmigratie omdat bepaalde aanvragen onder het generieke beleid zouden worden afgewezen. Indien de pilot regeling essentieel startup personeel wordt meegenomen in de generieke kennismigrantenregeling, blijft het aantal hetzelfde. In een aantal gevallen maken startups al gebruik van bijvoorbeeld payroll bedrijven om kennismigranten aan te nemen. Ook in het beleid omtrent het tegengaan van misbruik van uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling blijft een uitzondering voor start-ups bestaan. Start-ups die in de beginfase nog niet kunnen voldoen aan alle voorwaarden voor erkend referentschap maar die specialistische kennis nodig hebben, kunnen dan tijdelijk gebruik van een uitleenconstructie. Momenteel zijn er tussen de 30-40 aanvragen per jaar voor de pilotregeling essentieel startup personeel. Met de bovengenoemde aanpassing van de medewerkersparticipatie en de verlenging van de pilot is het de verwachting dat in 2025 het aantal aanvragen licht zal stijgen (tussen de 30 en 50 aanvragen). Beoogd wordt dat na 2026 deze aantallen nog verder zullen stijgen, naar 50-80 aanvragen per jaar.

Economische en maatschappelijke effecten	- Het afschaffen van deze pilot regeling vermindert de versnippering van het directe arbeidsmigratiebeleid. Het verminderen van kleine regelingen, zoals de pilot regeling essentieel startup personeel kan leiden tot een vereenvoudiging en harmonisering van regelgeving, wat leidt tot minder administratieve lasten voor uitvoering en werkgevers. - Deze pilot regeling stelt startups in staat om internationaal hoogopgeleid technisch talent aan zich te binden om hun bedrijf te kunnen door ontwikkelen; personeel die zij anders niet hadden kunnen vinden. Deze bedrijven kunnen uiteindelijk bijdragen aan de productiviteitsgroei. Startups en scale-ups zijn de motor van transities en groei. - Hierbij wordt opgemerkt dat in sommige gevallen de kennismigrantenregeling onvoldoende uitkomst biedt voor startups omdat zij in de opstartfase van het bedrijf nog niet in staat zijn om aan het looncriterium/eis van de kennismigrantenregeling te voldoen. Daarnaast is het proces om erkend referent te worden lastig vanwege de financiële positie van deze bedrijven. Een oplossing kan mogelijk gezocht worden in een aanpassing van de kennismigrantenregeling voor deze groep.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De juridische haalbaarheid is afhankelijk van de uiteindelijke invulling.
Uitvoerbaarheid	- Afschaffing van deze pilotregeling leidt tot een minder grote last voor de uitvoering. - Ook de uitvoerbaarheid hangt af van de uiteindelijke invulling van de maatregel. Als deze pilotregeling wordt afgeschaft, of onder gebracht bij andere regelingen, heeft dit waarschijnlijk ook gevolgen voor de uitvoering zoals IND, RVO en ook voor de toezichthouder NLA, voor zover het de arbeidswetten betreft. - Voor afschaffing van de pilot regelingen is ook capaciteit nodig zowel bij beleid, wetgevingsjuristen als uitvoering, zoals IND, RVO.
Tijdpad	De pilotregeling essentieel startup personeel zal in Q4 van 2025 worden geëvalueerd. De evaluatie wordt begin 2026 verwacht. Daarnaast zal wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Een wijziging van een wet kost minimaal twee jaar. Een wijziging van een AMvB kost minimaal één jaar.
Maatschappelijk draagvlak	- Alvorens invulling te geven aan de maatregel zal de pilotregeling essentieel startup personeel moeten worden geëvalueerd om de mate van gebruik vast te stellen. Daarnaast zal moeten worden bekeken of de doelgroep van een kleine regeling onder het meer generieke regime aanvragen kan doen. Onder werkgevers zal er draagvlak zijn voor deze maatregel, als deze leidt tot verduidelijking van de regeling en vermindering van het aantal uitzonderingen. Werkgevers zullen aan de andere kant de maatregel niet steunen indien deze er toe leidt dat voor bepaalde functies moeilijker dan voorheen een verblijfsvergunning, GVVA of twv kan worden aangevraagd, waarbij onzeker is of de aanvraag gehonoreerd zal worden. Afschaffing van de pilotregeling essentieel startup personeel zal de toegang tot talent bemoeilijken voor jonge innovatieve bedrijven / startups.

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Het afschaffen van de maatregel leidt tot besparingen op uitvoeringskosten. De pilot regeling essentieel startup personeel regeling vraagt op dit moment ongeveer 1 fte van de IND. De begrote uitvoeringskosten voor de RVO bedragen in 2025 €150.241. De uiteindelijke besparing zal ook afhangen van de vraag of vervolgens binnen de kennismigrantenregeling een regeling wordt gecreëerd voor startups.
--	---

Bouwsteen 3. Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren

3.1 Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten wordt verkent.</i> De doelstelling van het verlaagde btw-tarief op sierteelt is het betaalbaar maken van bloemen en planten voor lagere inkomens en het stimuleren van werkgelegenheid en omzet in de sierteeltsector.
Doel	Het doel van de maatregel is het maken van bewustere keuzes in het ondersteunen van sectoren (bouwsteen 3).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Dit is echter wel onzeker. <i>Doeltreffendheid</i> - Het gaat bij deze maatregel om het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van arbeidsmigratie-intensieve sectoren, dat heeft vervolgens ook indirect een effect op arbeidsmigratie, met name in combinatie met andere maatregelen uit bouwsteen 3. De (glas)tuinbouw is een arbeidsmigratie-intensieve sector; circa 42% van de werkenden is naar verwachting arbeidsmigrant (zie ook bijlage 7). Van de uitgezonden arbeidsmigranten werkt 21% in de tuinbouw (dit is na de logistiek de meest voorkomende sector).³⁷ - Op zichzelf kan de maatregel de vraag naar arbeidsmigratie in de productiesector verminderen, zij het slechts beperkt. - Indien de btw volledig wordt doorberekend zou dit volgens het WUR-rapport leiden tot een afname van de werkgelegenheid van 1,2% in de productiesector (440 FTE). Dit komt doordat de sector sterk gericht is op export, wat de impact van de maatregel op de werkgelegenheid in de productiesector beperkt. - In 2023 is het verlaagde btw-tarief op sierteelt producten geëvalueerd. Hieruit is gebleken dat het verlaagde tarief doeltreffend is in het stimuleren van werkgelegenheid bij de consumentenomzet (bloemisten) en beperkt bij de productiesector. - De cijfers van het WUR zijn gebaseerd op de aanname dat een btw-verhoging volledig wordt doorberekend. Zoals aangegeven in de evaluatie van het verlaagde btw-tarief is het echter twijfelachtig of, en in welke mate, btw-verlagingen daadwerkelijk zijn doorgegeven aan de consument. Indien een btw-verhoging niet volledig in de prijzen wordt doorberekend, zal het effect op de vraag eveneens beperkt zijn, wat de doeltreffendheid verder beperkt. <i>Doelmatigheid</i> - De maatregel heeft impact op de productiesector/teelt waarin relatief veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Tegelijkertijd worden ook andere onderdelen van deze keten zonder arbeidsmigranten geconfronteerd

³⁷ KBA Nijmegen (2023)

	met een afname van de omzet en werkgelegenheid, zoals de consumentensector. Die wordt in veel grotere mate geraakt waardoor hier een daling van werkgelegenheid ontstaat van circa 15,1%. Het is hierdoor geen gerichte maatregel. Samenstelling: de maatregel kan een beperkt effect hebben op de vraag naar arbeidsmigranten in de productiesector. Dit zijn veelal laagbetaalde arbeidsmigranten uit de MOE-landen. In die zin kan de samenstelling veranderen, zij het heel beperkt. Omstandigheden: Niet van toepassing.
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Evaluatie verlaagde btw-tarief</i> - Het verlaagde btw-tarief is niet doelmatig, noch voor het betaalbaar maken van bloemen en planten voor lagere inkomens, noch voor het bevorderen van werkgelegenheid en omzet. Uit de evaluatie van Dialogic (2023) blijkt dat de kosten voor het creëren van een baan (in veel gevallen) mogelijk hoger zijn dan het inkomen dat aan deze baan gekoppeld is. Het verlaagde btw-tarief is geen doelmatig instrument om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Het bestedingsaandeel per inkomensgroep is ongeveer gelijk waardoor meer draagkrachtigen in absolute zin veel meer profiteren dan de minder draagkrachtige huishoudens. - De sierteeltsector is grotendeels exportgericht (circa 80–85%). Omdat bij export het btw-nultarief geldt, heeft een verhoging van het binnenlandse btw-tarief niet direct invloed op de export. <i>Analyse WUR</i> - De WUR heeft gekeken naar de impact van een btw-verhoging voor sierteelt op de sierteeltsector. Daarbij is aangenomen dat de binnenlandse prijsverhoging geen directe invloed heeft op de internationale prijs. - Hierbij moet wel genoemd worden dat dit onder de aanname van volledige doorberekening is. - Bij dit scenario is een omzetsdaling van 12,5% in bloemendetailhandel, 1,6% groothandel en 1,2% in teelt. De arbeidsvraag daalt voor deze sectoren met respectievelijk 1710, 190 en 440 FTE. - Daarnaast stijgt de werkgelegenheid in bepaalde glastuinbouwsectoren doordat de verandering in relatieve prijzen export georiënteerde deelsectoren minder benadeeld waardoor meer nijverheid zich naar deze sectoren zal verplaatsen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	- De maatregel is juridisch haalbaar. Het vraagt op aanpassing van de Wet op de Omzetbelasting 1968. Namelijk het schrappen van de post a.48 uit Tabel I behorende bij die wet. De Europese btw-richtlijn geeft Nederland de mogelijkheid voor het al-dan-niet invoeren of afschaffen van verlaagde btw-tarieven die zijn toegestaan op grond van die richtlijn.
Uitvoerbaarheid	- Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten draagt bij aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Ondernemers hoeven immers niet meer met twee tarieven te werken, waardoor het eenvoudiger is om de verschuldigde btw vast te stellen.

	Grote discussies over samengestelde prestaties (bloemstukjes in een pot enz.) zullen verdwijnen. - Er vindt enkel een schuif plaats van het verlaagde naar het algemeen tarief. Dit vergt geen ICT-aanpassing voor de Belastingdienst. Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn.														
Tijdpad	Eerst moet de wet worden aangepast. De tijd die voor het parlementaire proces nodig is hangt af van het gekozen wetstraject. Omdat de wijziging een parameterwijziging behelst voor de Belastingdienst moet de wetswijziging minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum zijn aangenomen. Het bedrijfsleven heeft waarschijnlijk langere voorbereidingstijd nodig. De tabel met budgettaire effecten geeft 1 juli 2026 als vroegst mogelijke ingangsdatum. Dat is echter ten tijde van het schrijven van het fiche en schuift dus naar een later moment hoe later een besluit wordt genomen.														
Maatschappelijk draagvlak	- De sector heeft de komende jaren te maken met lasterverzwaring vanwege het uitfasen van het verlaagde energiebelastingtarief voor de sector (2025-2035) en het beperken van inputvrijstelling voor WKK's. Afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten zal daarbovenop komen. Sierteelt maakte in 2021 ongeveer 67% uit van alle glastuinbouwbedrijven. - Het huidige lage btw-tarief wordt als ondoelmatig beschouwd met betrekking tot koopkrachtbeleid en nivellering. Bloemen maken slechts een beperkt deel uit van de consumptie van huishoudens met lagere inkomens, terwijl hogere inkomens relatief meer aan bloemen besteden. Hierdoor profiteren zij in absolute zin sterker van het tariefvoordeel. - Sierteeltbedrijven leveren met hun WKK-installaties (warmtekrachtkoppeling) een bijdrage aan het balanceren van het elektriciteitsnet.														
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De budgettaire opbrengst van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sierteelt per 1-7-2026 bedraagt structureel €345 mln. <table><tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr><tr><td>Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt</td><td>-172</td><td>-345</td><td>-345</td><td>-345</td><td>-345</td><td>2027</td></tr></table>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	-172	-345	-345	-345	-345	2027
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.									
Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	-172	-345	-345	-345	-345	2027									

3.2 Afschaffen verlaagd btw-tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het verlaagd btw-tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen wordt afgeschaft.</i> Voor bepaalde arbeidsintensieve diensten geldt het verlaagd btw tarief van 9%. De (mogelijk) relevante diensten waar arbeidsmigratie enige rol van betekenis speelt zijn: - Isolatiewerkzaamheden aan woningen³⁸ - Schoonmaakwerkzaamheden in woningen - Schilderen, stukadoeren en behangen van woningen
Doel	Het overkoepelende doel van deze maatregel is het verminderen van arbeidsmigratie door het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren (bouwsteen 3). Eén van de doelen van deze verlaagde tarieven is het stimuleren van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.³⁹ Het doel van het afschaffen van deze fiscale regeling beoogt het tegenovergestelde: de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt minder stimuleren, en daarmee de vraag naar arbeidsmigranten. Volgens de Arbeidsinspectie zijn werknemers in de schoonmaaksector vaak laaggeschoolden en arbeidsmigranten.⁴⁰ De gedachte bij deze maatregel sluit aan op een bredere transitie richting een hoogproductieve economie en het maken van scherpere keuzes over het beslag dat overheidsbeleid legt op schaarse arbeid. In die gedachte kan ook het verlaagde btw-tarief op andere arbeidsintensieve diensten heroverwogen worden, in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Dit is echter wel zeer onzeker doordat: - Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief leidt tot een verwachte prijsstijging van de diverse diensten. In het algemeen geldt dat hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten met 8% toe. - Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit van deze arbeidsintensieve diensten, wordt uitgegaan van een algemene elasticiteit van -0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%.

³⁸ Voor alle werkzaamheden geldt dat deze meer dan twee jaren na het tijdstip van eerste ingebruikneming moeten plaatsvinden om onder het verlaagde btw-tarief te kunnen vallen.

³⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 820, nr. 3 p. 3.

⁴⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Rapportage programma Industrie en programma Schoonmaak 2019-2022.

	- Een omzetverlies hoeft niet direct te leiden tot een afname van de arbeidsvraag. Maar in het geval dit evenredig is kan het leiden tot een afname van werkgelegenheid in deze sectoren van 7%. - Arbeidsvraag is uiteindelijk heterogeen en het is niet zeker in welke mate de vraag naar arbeidsmigranten af zal nemen. - Uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief blijkt dat de verlaging waarschijnlijk niet doeltreffend is geweest, dit betekent dat een verhoging mogelijk ook niet doeltreffend zal zijn in het beperken van de werkgelegenheid. Samenstelling: het is mogelijk dat minder arbeidsmigranten naar Nederland komen om werkzaamheden in de bovengenoemde categorieën te verrichten. In die zin kan de samenstelling veranderen. Omstandigheden: nvt
Economische en maatschappelijke effecten	- Als het afschaffen van het verlaagde tarief leidt tot een afname van de arbeidsvraag komt er meer personeel beschikbaar voor andere sectoren. Mogelijk neemt dan ook de vraag naar arbeidsmigratie af. - Mogelijk zullen burgers meer van deze diensten, zoals schilderen, behangen of schoonmaak, zelf gaan uitvoeren of ervoor kiezen deze helemaal niet meer te laten uitvoeren. Dit kan effect hebben op de (ervaren) kwaliteit van de woningen. - Als onderdeel van het verduurzamen van bestaande woningen is vaak ook afwerking nodig, bijvoorbeeld in de vorm van schilderen en stukadoren. Als het lage tarief voor schilderen, stukadoren en behangen wordt afgeschaft, kan verduurzaming uiteindelijk duurder worden. - Daarnaast bestaat de kans dat door het verhogen van de btw het zwarte circuit toeneemt. Dit geldt zowel voor schoonmakers, die mogelijk vaker buiten het reguliere circuit gaan werken met minder sociale zekerheid, als voor andere sectoren, zoals schilderen & behangen. Deze toename in zwartwerk kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van de maatregel. Zwartwerk kan ook verricht worden door arbeidsmigranten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	- De maatregel is juridisch haalbaar. Het vraagt op aanpassing van de Wet op de Omzetbelasting 1968. Namelijk het schrappen van de posten b.8, b.19 en b.20 uit Tabel I behorende bij die wet. De Europese btw-richtlijn geeft Nederland de mogelijkheid voor het al-dan-niet invoeren of afschaffen van verlaagde btw-tarieven die zijn toegestaan op grond daarvan.
Uitvoerbaarheid	- De maatregel is in principe uitvoerbaar. Het overbrengen van bepaalde arbeidsintensieve diensten van het verlaagde naar het algemeen tarief vergt geen ICT-aanpassing voor de Belastingdienst. De wijziging behelst een parameterwijziging en moet minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). - Het afschaffen van het verlaagde tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten zorgt voor een eenvoudiger btw-stelsel en daarmee aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Ondernemers hoeven immers niet meer met twee tarieven te werken, waardoor het eenvoudiger is om de verschuldigde btw vast te stellen.

Tijdpad	Eerst moet de wet worden aangepast. De tijd die voor het parlementaire proces nodig is hangt af van het gekozen wetstraject. Omdat de wijziging een parameterwijziging behelst voor de Belastingdienst moet de wetswijziging minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum zijn aangenomen. Het bedrijfsleven heeft waarschijnlijk langere voorbereidingstijd nodig. De tabel met budgettaire effecten geeft 1 juli 2026 als vroegst mogelijke ingangsdatum. Dat is echter ten tijde van het schrijven van dit fiche en schuift dus naar een later moment hoe later een besluit wordt genomen.						
Maatschappelijk draagvlak	Het is niet onaannemelijk dat deze maatregel maatschappelijk als onevenwichtig wordt gezien. Een btw-verhoging raakt namelijk heel veel meer dan ondernemers waarbij arbeidsmigranten werkzaam zijn. Ook consumenten en alle andere ondernemers waar geen arbeidsmigranten werkzaam zijn worden (onbedoeld) geraakt.						
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
	Afschaffen verlaagd btw-tarief isolatiewerkzaamheden	-19	-38	-38	-38	-38	2027
	Afschaffen verlaagd btw-tarief schoonmaakwerkzaamheden	-34	-69	-69	-69	-69	2027
	Afschaffen verlaagd btw-tarief schilderen, stukadoren en behangen	-214	-428	-428	-428	-428	2027

3.3 Beprijzende en normerende maatregelen klimaat en stikstof

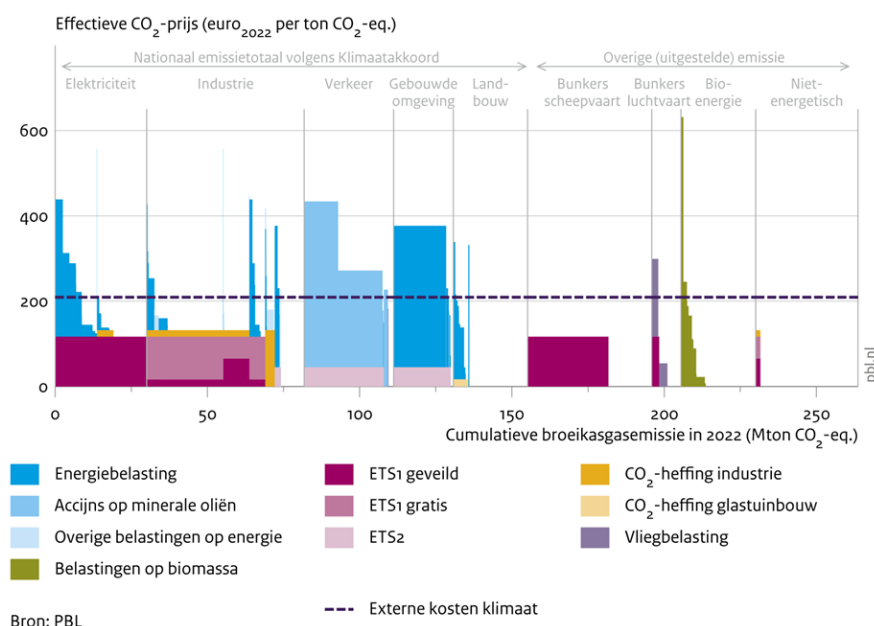
Omschrijving

Deze beleidsoptie is zowel een aanpassing van bestaand beleid als nieuw beleid. Samenvattend bevat deze beleidsoptie beprijzende en normerende maatregelen voor klimaat en stikstof.

Er zijn een aantal arbeidsmigratie-intensieve sectoren die voor de uitdaging staan op het gebied van klimaat en/of stikstof en veel ruimte in beslag. De externe effecten op gebied van klimaat en stikstof worden in deze sectoren op dit moment niet (volledig) ingeprijsd.

In het Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel (2024) is een analyse gemaakt van in hoeverre de externe klimaatkosten per sector op dit moment worden geprijsd. Hierbij is gerekend met de verwachte belastingtarieven van 2030. Dit is weergegeven in onderstaande figuur. De X-as laat de hoogte van de CO₂-beprijzing zien in euro/ton CO₂. Op de Y-as staat de hoeveelheid CO₂-uitstoot per sector per jaar.

CO₂-beprijzing van broeikasgasemissie op basis van tarieven 2030



In deze analyse is gebruik gemaakt van een generieke referentieprijs van de CO₂-uitstoot van 209 euro/ton CO₂. Deze methode volgt de systematiek die is uitgewerkt in het handboek milieuprijzen van CE Delft. Indien de CO₂-beprijzing onder deze referentieprijs ligt, dan is er sprake van onderbeprijzing.

Deze analyse laat zien dat het grootste beprijzingsgat in de veehouderij/akkerbouw zit: hier ontbreekt op dit moment beprijzend beleid. Ook is er geen normerend beleid dat stuurt op een reductie van de hoeveelheid broeikasgasemissies. De veehouderij maakt samen met de vleessector (o.a. slachthuizen) deel uit van de waardeketen van vlees. De vleessector is zeer arbeidsmigratie-intensief (zie bijlage 4).

De (glas)tuinbouw en logistieke sector zijn andere arbeidsmigratie-intensieve sectoren (zie ook bijlage 4). In de glastuinbouwsector werden de broeikasgasemissies tot dit jaar vrijwel niet beprijsd, door een inputvrijstelling in de energiebelasting voor warmtekrachtkoppelinginstallaties (wkk's) en een verlaagd energiebelastingtarief. Voor de glastuinbouwsector bestaat wel al jarenlang een CO₂-sectorsysteem. Het verlaagd energiebelastingtarief wordt echter stapsgewijs afgeschaft tussen 2025 – 2035 en de inputvrijstelling wordt gefaseerd (2025 – 2030) beperkt. Daarnaast geldt per 1 januari 2025 een aparte CO₂-heffing voor de glastuinbouw, die het afgesproken restemissiedoel van 4,3 Mton in 2030 moet borgen. Desalniettemin ligt het beprijzingsniveau in 2030 naar verwachting nog lager dan het referentieniveau van 209 euro/ton CO₂.

In de mobiliteitssector is er geen sprake van onderbeprijzing wanneer alleen wordt gekeken naar de externe klimaateffecten. Binnen de mobiliteitssector spelen er echter ook veel andere externe effecten, zoals luchtvervuiling, verkeersveiligheid en congestie. Wanneer deze externe effecten allemaal worden meegenomen, dan is er wél sprake van onderbeprijzing.

Tot slot worden in een deel van de industrie de externe effecten ook nog niet helemaal beprijsd – ondanks het ETS en de nationale CO₂-heffing industrie. In de metaalindustrie werken ook bovengemiddeld veel arbeidsmigranten.

In het IBO Klimaat en Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel zijn diverse normerende en beprijzende maatregelen opgenomen die leiden tot het beter inprijzen van externe effecten. Hieronder is een selectie van mogelijke maatregelen opgenomen. Hierbij is – zoals hierboven beschreven – gekeken naar een combinatie van onderbeprijzing en een hoge inzet van arbeidsmigranten.

1. **Hogere CO₂-beprijzing in de glastuinbouwsector:** naast de onderbeprijzing, bleek uit de KEV2024 dat de glastuinbouwsector nog niet op koers ligt om het afgesproken restemissiedoel van 4,3 Mton te realiseren in 2030. Op dit moment wordt door Berenschot/Kalavasta een nieuwe studie uitgevoerd om te berekenen hoe hoog de CO₂-beprijzing moet zijn om het afgesproken restemissiedoel te borgen. Hogere CO₂-beprijzing kan worden gerealiseerd door het verlaagd energiebelastingtarief (fossiele subsidie) versneld af te bouwen of door de CO₂-heffing glastuinbouw te verhogen. De laatste maatregel ligt meer voor de hand, omdat dat CO₂-heffing geldt over de hele CO₂-grondslag van de glastuinbouw (in tegenstelling tot het verlaagd tarief) en omdat de CO₂-heffing als sluitstuk is bedoeld: indien het doel niet wordt gehaald, dan kan de CO₂-prijs omhoog. Hierbij is het wel van belang dat er voldoende handelingsperspectief is voor bedrijven om hun bedrijfsvoering aan te passen. Dit betekent dat bedrijven voldoende tijd moeten krijgen om te acteren op een aanscherping van de beprijzing en dat daarnaast de randvoorwaarden – zoals beschikbaarheid van duurzame energiebronnen – op orde moeten zijn. Anders leidt beprijzing alleen tot een lastenstijging voor de glastuinbouw en risico op weglek.
2. **Het niet opnieuw invoeren van rode diesel:** Sectorspecifieke accijnsverlagingen op diesel voor onder andere de landbouwsector (rode diesel) zijn sinds 2013 afgeschaft. In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken om rode diesel vanaf 2027 weer te introduceren voor alleen de landbouwsector. Deze beleidsoptie stelt voor om dit besluit terug te draaien. Deze beleidsoptie sluit aan op het verminderen van de vraag

	naar arbeidsmigranten door het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren. 3. Het inprijzen van externe effecten in de veeteelt via een slachttaks 4. Verhogen van de vrachtwagenheffing: De start van de vrachtwagenheffing is gepland op 1 juli. Uitgangspunt van het huidige beleid is dat de tarieven voor een periode van minimaal vier jaar stabiel blijven. Dit geeft duidelijkheid richting ondernemers voor het nemen van investeringsbeslissingen. Tijdens deze periode kan de ontwikkeling van het wagenpark worden geëvalueerd. Op basis hiervan kan besloten worden om de tarieven te handhaven of een eventuele correctie voor te stellen voor de volgende periode van vier jaar (vanaf medio 2030). Het tarief is gedifferentieerd, waardoor elektrische vrachtauto's minder heffing betalen dan fossiele vrachtauto's. In het IBO Klimaat is een beleids optie uitgewerkt om het kilometertarief te verhogen (bijvoorbeeld naar 30 cent per kilometer) en om de vrachtwagenheffing uit te breiden naar het onderliggende wegennet. 5. Het afschaffen van de vrijstelling in de energiebelasting op aardgas voor metallurgische procedés: binnen de energiebelasting is het aardgas in metallurgische procedés momenteel vrijgesteld. Het afschaffen van de vrijstelling voor aardgas, verbetert de beprijzing van de externe effecten en geeft een grotere prikkel om te verduurzamen. NB. Naast beprijzende maatregelen, kunnen ook aanvullende normerende en subsidiërende maatregelen een bijdrage leveren aan het bewerkstelligen van de transitie in deze sectoren. NB 2. Met name in de landbouwsector kan het beprijzen van externe effecten ook leiden tot stikstofwinst.
Doel	Het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren (bouwsteen 3), door het niet invoeren van een kostenvoordeel voor gebruik van fossiele brandstoffen danwel het inprijzen van de veroorzaakte externe klimaateffecten
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	<u>Omvang:</u> Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: - . Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Het gaat bij deze maatregel om het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren, dat heeft ook een indirect effect op arbeidsmigratie, met name in combinatie met andere maatregelen uit bouwsteen 3. Onderstaande maatregelen zijn echter niet primair gericht op het terugdringen van arbeidsmigratie, maar hebben primair andere beleidsdoelen zoals het reduceren van de CO₂-emissies. Vanuit dat oogpunt zijn het effectieve beleidsmaatregelen, maar niet vanuit het oogpunt om sec arbeidsmigratie terug te dringen; hier zijn andere maatregelen geschikter voor. Glastuinbouwsector: Volgens Glastuinbouw Nederland werken jaarlijks gemiddeld 66.750 mensen in de glastuinbouw waarvan circa 80% uit het buitenland afkomstig is. Naar verwachting is in de gehele tuinbouw circa 40% van de werkenden een arbeidsmigrant. Deze mensen werken in loondienst, via uitzendbureaus en als ZZP'ers. Volgens de Algemene Bond Uitzendondernemingen was in 2022-2023

21% van de uitgezonden arbeidsmigranten werkzaam in de tuinbouw.⁴¹ De tuinbouw is hiermee na logistiek (37%) de grootste werkgever van arbeidsmigranten in uitzendondernemingen die aangesloten zijn bij de ABU. Samenstelling: het is onzeker of de maatregel kan leiden tot minder vraag naar arbeidsmigranten vanuit de tuinbouwsector, want de CO₂-heffing stuurt primair op een schonere productie en niet op minder productie of minder inzet van arbeidsmigranten. Er is geen direct verband tussen de hoeveelheid uitstoot van broeikasgassen en het aantal werkzame arbeidsmigranten. Het is mogelijk dat bedrijven die stoppen vanwege hogere CO₂-beprijzing worden overgenomen door bedrijven met een andere arbeidsintensiviteit. Het betreft in de tuinbouw over het algemeen laagbetaalde arbeidsmigranten uit de MOE-landen.

Agrarische sector (akkerbouw):

Het niet opnieuw invoeren van rode diesel heeft naar verwachting geen effect op de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigratie.

Er is namelijk geen direct verband tussen de brandstofprijs en de inzet van laag betaalde arbeidsmigranten. De productie – en daarmee het brandstofverbruik – is daarnaast grondgebonden, waardoor een hogere/lagere prijs weinig invloed heeft op het brandstofverbruik.

Door fossiele diesel voor landbouwers goedkoper te maken, worden de externe effecten van de inzet van fossiele diesel op een lager niveau ingeprijsd dan bij andere sectoren. Hiermee wordt een fiscaal voordeel gecreëerd voor bedrijvigheid dat beslag legt op verschillende schaarse factoren (ruimte, klimaat en arbeid) en een hoge arbeidsmigratie-intensiteit kent. Volgens SEO was in 2019 ongeveer de helft van werkenden in de land- en tuinbouwsector arbeidsmigrant op basis van nationaliteit.⁴² Van het totaal aantal buitenlands gedetacheerden werkt circa 9% in de landbouw.⁴³

De agrarische sectoren met het hoogste dieselvebruik zijn open teelten, zoals de akkerbouw en melkveehouderij. Dierhouderij en ook gesloten teelten zoals de glastuinbouw, met veel arbeidsmigranten, verbruiken aanzienlijk minder diesel, en benutten andere energiebronnen. Kostenvoordelen voor deze bedrijven zijn daarmee beperkt tot enkele honderden euro's per jaar.

De verwerkende industrie heeft geen voordelen van de voorgenomen Rode Diesel-maatregel.

Vleessector (slachterijen, vleesverwerking en groothandel voor vlees):

Een slachttaks verhoogt de productiekosten in de vleesverwerkende industrie, en dat kan tot minder werkgelegenheid in deze sector leiden waaronder minder werkgelegenheid voor arbeidsmigranten. Momenteel werken er minimaal 37.400 werknemers binnen de vleesverwerkende industrie volgens het rapport 'Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector' van SEO (2022). Het aandeel arbeidsmigranten hiervan is 37 procent op basis van nationaliteit, bij slachterijen is dit ongeveer 51 procent.

*Bij deze maatregel dient er rekening gehouden te worden met twee type effecten op het aantal arbeidsmigranten: Indien het aantal slachtingen in Nederland daalt, leidt tot een lagere werkgelegenheid in de vleessector en daarmee ook met een lager aantal werkzame arbeidsmigranten in de sector.

⁴¹ KBA (2023).

⁴² SEO (2020) De gevolgen van de coronacrisis voor arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw

⁴³ Op basis van cijfers van CBS en ABU uit 2022 en het Meldloket uit 2023 voor buitenlands gedetacheerden.

	Logistiek De logistiek is de meest voorkomende sector onder de uitgezonden arbeidsmigranten; 37% van de uitgezonden arbeidsmigranten werkte in 2022-2023 in de logistiek.⁴⁴ De vrachtwagenheffing geldt voor alle vrachtwagens die rijden op het Nederlandse wegennet, er is geen directe link met de inzet van arbeidsmigranten in de logistieke sector. Metaalsector: de metaalindustrie is de op drie na meest voorkomende sector onder uitgezonden arbeidsmigranten; 8% van het totaal aantal uitgezonden arbeidsmigranten werkte daar in 2022-2023.⁴⁵ De meerderheid van deze migranten komt uit Polen.⁴⁶ Samenstelling: Zoals hier boven beschreven dragen bovenstaande maatregelen bij aan bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren. Dat kan bijdragen aan een andere sectorale samenstelling van arbeidsmigratie, maar de effecten zijn onzeker en indirect. Omstandigheden: geen effect.
Economische en maatschappelijke effecten	Rode diesel: De economische effecten van het opnieuw invoeren van rode diesel worden op dit moment nader onderzocht. Het leidt tot een kostenvoordeel van ongeveer 21 cent per liter brandstof. Een eerste grove inschatting is dat dit voor een gemiddeld akkerbouwbedrijf een jaarlijks kostenvoordeel van circa 2300 euro betekent. Verhogen CO2-heffing glastuinbouw: De maatregel leidt tot hogere energiekosten voor de glastuinbouw en een overshoot op het tussen rijk en sector afgesproken sectordoel voor 2030. Een deel van de stijging kan mogelijk worden afgewenteld in de vorm van hogere voedselprijzen. Voor zover prijsstijgingen niet doorberekend kunnen worden, zal de maatregel naar verwachting leiden tot negatieve inkomenseffecten bij glastuinbouwers, en/of tot (onvrijwillige) bedrijfsbeëindiging. De precieze impact zou nader moeten worden onderzocht. Slachttaks: de belasting wordt niet direct geheven bij de veehouder, maar een stap later in de keten. Naar verwachting wordt (een groot deel van) de belasting aan de veehouder doorberekend of zal een deel van de slacht zich verplaatsen. De mate van doorberekening van de prijsverhoging aan de consument is vooral afhankelijk van de prijselasticiteit en concurrentiegraad binnen de vleesmarkt, maar zal naar verwachting beperkt zijn. * Door een duurder slachtingsproces in Nederland zal deze dienst zich mogelijk deels uit de markt prijzen, waardoor vaker slacht in het buitenland zal plaatsvinden). Ook in dit geval kan een negatief effect optreden op arbeidsmigratie in Nederland. Daar tegenover staat dat er veel dieren levend naar Nederland worden geëxporteerd om geslacht te worden, waaronder 800.000 kalveren per jaar, soms ook om vervolgens het vlees te exporteren. * De maatregel is een lastenverzwaring en kan mogelijk leiden tot iets hogere vleesprijzen (afhankelijk in hoeverre het wordt vervangen door import van vlees). Hiermee worden de maatschappelijke kosten van vleesconsumptie geprijsd (klimaat-, milieu- en gezondheidseffecten). Als Nederlands vlees duurder wordt, wordt mogelijk vlees gegeten dat elders is geproduceerd. * Om externe effecten van vleesconsumptie en de bijbehorende

⁴⁴ Op basis van ABU/NBBU-cijfers. ABU-NBBU ABU_NBBU_Factsheet_Arbeidsmigranten_2023_A3_08.indd

⁴⁵ ABU-NBBU ABU_NBBU_Factsheet_Arbeidsmigranten_2023_A3_08.indd

⁴⁶ ABN Amro (2022). Bemiddeling en inhuur van arbeidsmigranten

	keten beter te beprijzen, is het efficiënter en directer om dit vorm te geven via een beprijzingsinstrument gericht op veehouders, of via een consumptiebelasting op vlees. Zulke maatregelen sluiten namelijk beter aan bij de bron van de negatieve externe effecten op het gebied gezondheid, klimaat en milieu. Deze maatregelen hebben naar verwachting echter minder direct effect op arbeidsmigratie, omdat ze niet specifiek gericht zijn op de Nederlandse slachtindustrie. De keuze tussen deze drie varianten volgt dus uit een afruil van beleidsdoelen. Vrachtwagenheffing/logistieke sector: Ter voorbereiding op de invoering van de vrachtwagenheffing is onderzoek gedaan naar de effecten op de concurrentiepositie van Nederland. De gevolgen voor Nederlandse transportbedrijven zijn beschreven in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting van de oorspronkelijke Wet vrachtwagenheffing.⁴⁷ Hier staat dat de vrachtwagenheffing resulteert in een verbeterde concurrentiepositie van Nederlandse beroepsvervoerders ten opzichte van buitenlandse beroepsvervoerders. Belangrijkste reden hiervoor is de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor Nederlandse vervoerders. Op basis van de uitgevoerde studies lijkt het aannemelijk dat verhoging van de vrachtwagenheffing ten opzichte van de nu voorgestelde tarieven (of uitbreiding van het wegnnet) leidt tot een verslechtering van de algemene concurrentiepositie van Nederland (wat met de terugsluis deels gecompenseerd wordt) en een verzwakking van de positie van de haven van Rotterdam t.o.v. concurrerende havens uit de Le Havre – Hamburg range. Naar verwachting zullen transporteurs de gestegen kosten voor vrachtvervoer doorberekenen aan hun opdrachtgevers (de verladers), die op hun beurt dit zullen doorberekenen aan de consument. Hierdoor zal verhoging van de vrachtwagenheffing of uitbreiding van het netwerk leiden tot hogere prijzen in supermarkten etc. Een verdubbeling van het tarief leidt tot ongeveer 0,16% prijsstijging voor de voedingsmiddelen en 0,12% voor industrie goederen. Afschaffen vrijstelling energiebelasting voor metallurgische procedés: Het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische procedés zorgt ervoor dat het gebruik van aardgas voor deze bedrijven duurder wordt. Tegelijkertijd wordt het in de staalproductie minder aantrekkelijk om over te stappen van kolen op aardgas, omdat in de nieuwe situatie het aardgasverbruik bij staalproductie belast gaat worden. Gemiddeld genomen is de stijging in productiekosten beperkt, met een stijging van de bedrijfskosten van circa 0,2% in 2030 voor metaalproductenindustrie. Op individueel niveau kunnen er uitschieters zijn.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het opnieuw invoeren van rode diesel via de brandstofaccijnzen is mogelijk ongeoorloofde staatssteun. Nader overleg met de Europese commissie is nodig over de (on)mogelijkheden voor herinvoering van rode diesel voor alleen de landbouwsector en onder welke voorwaarden. Dit juridische risico wordt voorkomen door rode diesel niet opnieuw in te voeren. Voor de overige maatregelen zijn er geen juridische aandachtspunten.
Uitvoerbaarheid	Het niet invoeren van Rode diesel is een politiek besluit. Uit een impactscan, uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys, blijkt dat herinvoering van de rode diesel slecht scoort vanwege complexe uitvoerbaarheid en risico op fraude. Ook uit een analyse van de Douane over de voorgenomen Rode diesel-maatregel komt naar voren dat - vanwege een optelsom aan uitvoeringsrisico's - rode

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35910, nr. 3, p. 51 e.v.

	diesel in de vorm van een accijnskorting (met kleurstof bijmengen) of teruggaafregeling niet uitvoerbaar is. Het verhogen van de CO2-heffing glastuinbouw, versneld afbouwen van het verlaagd energiebelastingtarief en het verhogen van het tarief van de vrachtwagenheffing zijn parameteraanpassingen.																																																
Tijdpad	• Rode diesel: op z'n vroegst per 1 januari 2029 is invoering mogelijk. Het niet invoeren kan per direct. • Verhogen CO2-heffing glastuinbouw: dit is per 1 januari 2026 mogelijk. • Invoeren slachttaks: invoerpad moet nader worden onderzocht, naar verwachting niet voor 2028 mogelijk. • Vrachtwagenheffing: tariefpassing vereist een wijziging van de Wet vrachtwagenheffing. De doorlooptijd bedraagt ongeveer 2 tot 3 jaar. Het huidige uitgangspunt in het beleid is dat de tarieven 4 jaar ongewijzigd blijven. • Afschaffen vrijstelling metallurgische procedés: structuurwijziging, naar verwachting op z'n vroegst per 1 januari 2027 mogelijk.																																																
Maatschappelijk draagvlak	Het draagvlak verschilt per groep. Het beter inprijzen van externe effecten kan op steun rekenen van milieupartijen. Aan de andere kant zullen er bij de sectoren die geraakt worden, zorgen zijn over de lasteneffecten.																																																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	(-) is saldoverbeterend <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Niet invoeren rode diesel</td><td>-</td><td>-146</td><td>-146</td><td>-146</td><td>-146</td><td>-146</td><td>2027</td></tr><tr><td>Aanscherping vrachtwagenheffing</td><td colspan="7"><i>Indien de budgettaire terugsluis wordt gehandhaafd, dan is er per saldo geen budgettaire opbrengst.</i></td></tr><tr><td>Afschaffen vrijstelling metallurgische procedés</td><td>-</td><td>-41</td><td>-41</td><td>-41</td><td>-75</td><td>-75</td><td>2032</td></tr><tr><td>Invoeren slachttaks (tarief ter hoogte van 20% van de milieuschade, ter illustratie)</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-350</td><td>-350</td><td>-350</td><td>2034</td></tr><tr><td>Stapsgewijze verhoging Co2-heffing glastuinbouw naar 42,50 euro/ton CO2</td><td>-19</td><td>-36</td><td>-57</td><td>-64</td><td>-81</td><td>-81</td><td>2031</td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Niet invoeren rode diesel	-	-146	-146	-146	-146	-146	2027	Aanscherping vrachtwagenheffing	<i>Indien de budgettaire terugsluis wordt gehandhaafd, dan is er per saldo geen budgettaire opbrengst.</i>							Afschaffen vrijstelling metallurgische procedés	-	-41	-41	-41	-75	-75	2032	Invoeren slachttaks (tarief ter hoogte van 20% van de milieuschade, ter illustratie)	-	-	-	-350	-350	-350	2034	Stapsgewijze verhoging Co2-heffing glastuinbouw naar 42,50 euro/ton CO2	-19	-36	-57	-64	-81	-81	2031
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																																										
Niet invoeren rode diesel	-	-146	-146	-146	-146	-146	2027																																										
Aanscherping vrachtwagenheffing	<i>Indien de budgettaire terugsluis wordt gehandhaafd, dan is er per saldo geen budgettaire opbrengst.</i>																																																
Afschaffen vrijstelling metallurgische procedés	-	-41	-41	-41	-75	-75	2032																																										
Invoeren slachttaks (tarief ter hoogte van 20% van de milieuschade, ter illustratie)	-	-	-	-350	-350	-350	2034																																										
Stapsgewijze verhoging Co2-heffing glastuinbouw naar 42,50 euro/ton CO2	-19	-36	-57	-64	-81	-81	2031																																										

3.4 Strengere normen voor nachtarbeid

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er strengere normen voor nachtarbeid in de Arbeidstijdenwet komen.</i> In België geldt een verbod op nachtarbeid, waarop uitzonderingen mogelijk zijn (zorg, hulpdiensten en sectoren waar nachtarbeid inherent is aan proces (dagbladen, brood/banket). Deze uitzonderingen zijn gelimiteerd en om tot een uitzondering te komen is voorafgaand overleg van de werkgever met werknemers noodzakelijk. Een vergelijkbaar model is ook denkbaar voor Nederland.
Doel	Het doel is bewustere keuzes maken in de inzet van nachtwerk via normering van externe effecten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het aandeel werknemers dat in de nacht werkt ligt rond 15%. Onderzoek laat zien dat er indicaties zijn dat arbeidsmigranten oververtegenwoordigd zijn in nachtarbeid (Nachtwerk in Nederland - Monitor arbeid, TNO). Samenstelling: Nachtarbeid wordt onder meer verricht door arbeidsmigranten in sectoren met relatief veel inzet van laagproductieve arbeidsmigranten (denk aan sectoren zoals de distributie). Hier is met name een afname te verwachten. Omstandigheden: Nachtarbeid is slecht voor de gezondheid. Deze maatregel leidt tot verbetering van de werkomstandigheden van arbeidsmigranten en het effect op hun fysieke gesteldheid.
Economische en maatschappelijke effecten	Het aandeel van de werknemers dat in de nacht werkt ligt rond 15%. Er zijn indicaties dat arbeidsmigranten hierin oververtegenwoordigd zijn. Nachtarbeid komt met name voor in de zorg, industrie en vervoer (Bron, TNO, Nachtwerk in Nederland, 2024). In sommige sectoren is nachtarbeid onmisbaar (denk aan de zorg en hulpdiensten). In andere sectoren volgt nachtarbeid uit de inrichting van het productieproces (denk logistiek). Aanscherping van de regels voor nachtarbeid heeft specifiek effect op productieprocessen en sectoren die nu voornamelijk in de nacht werken. Nachtarbeid is slecht voor de gezondheid van werknemers. Werken tijdens de nacht verstoort het dag-nachtritme van het lichaam. Volgens een advies van de Gezondheidsraad(externe link) uit 2017 blijkt dat (langdurig) nachtwerk leidt tot een verhoogd risico op slaapproblemen, diabetes mellitus (type 2), en hart- en vaatziekten. Deze gezondheidskosten worden niet meegenomen in het loon van deze werknemers, daarom is normering relevant. Naar verwachting leidt het aanscherpen van de regels voor nachtarbeid tot een afname van de nachtarbeid. Deels zal sprake zijn van een verplaatsing naar dagarbeid en deels van een afname van de inzet van arbeidsmigranten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	

Juridische haalbaarheid	Vergt aanpassing van wet- en regelgeving. Minder vergaande alternatieven zijn meer in te zetten op voorlichting over de negatieve gevolgen van nachtarbeid.
Uitvoerbaarheid	De uitvoerbaarheid voor de Arbeidsinspectie is afhankelijk van de concrete invulling. Hierover kan de Arbeidsinspectie een uitspraak doen bij een U&H-toets. De uitvoerbaarheid van wetgeving is afhankelijk van capaciteit van zowel beleid als WBJA. Gelet op de taakstelling is de capaciteit zeer beperkt.
Tijdpad	Vergt wetswijziging, met een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar.
Maatschappelijk draagvlak	Beperking van de mogelijkheden tot nachtarbeid staat op gespannen voet met consumentengedrag dat steeds vaker uit gaat van een 24u-economie. Naar verwachting zullen werkgevers kritisch zijn omdat het mogelijkheden voor inrichting van productieproces en ketens beperkt. Naar verwachting zullen werknemersorganisaties voor de maatregel zijn omdat het ten goede komt aan de gezondheid en het welzijn van werknemers.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Voor de budgettaire gevolgen is er van uitgegaan dat de maatregel wordt uitgevoerd zonder uitbreiding van de capaciteit van de NLA. Of dit daadwerkelijk mogelijk is, en zo nee, wat de benodigde (of gewenste) uitbreiding van de Arbeidsinspectie is, kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets definitief worden vastgesteld. Meer handhaving en toezicht vergen extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen.

3.5 Ruimtelijke instrumenten om vooraf te sturen op arbeidsmigratie

Omschrijving	<i>Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat je met ruimtelijke instrumenten vooraf kan sturen op arbeidsmigratie.</i> Arbeidsmigratie kan ruimtelijke gevolgen hebben en hangt samen met de ruimtelijk-economische inrichting van Nederland. Naast de ruimte die nieuwe bedrijvigheid vraagt, zal er bijvoorbeeld ook ruimte moeten zijn voor huisvesting van werknemers en voorzieningen waar zij gebruik van maken. Voor de vestiging van nieuwe bedrijvigheid kunnen overheden rekening houden met bijvoorbeeld vestigingsklimaat, woningbouw, landbouw, klimaat, natuur en cultuur. Keuzes in de ruimtelijke ordening, zoals afwegingen in de toewijzing van grond voor bedrijvigheid zoals landbouw en glastuinbouw, kunnen indirect effect hebben op de vraag naar arbeidsmigratie. Ruimtelijke ordening is niet het beleidsterrein waarmee <i>direct</i> wordt gestuurd op arbeidsmigratie (en de ruimtelijke instrumenten lenen zich hier niet voor gelet op de reikwijdte van de Omgevingswet), maar indirect kunnen door RO wel gevolgen ontstaan voor arbeidsmigratie. In dit fiche verkennen we de juridische mogelijkheden binnen het omgevingsrecht om vanuit ruimtelijke ordening vooraf te sturen op arbeidsmigratie. Voor ruimtelijk beleid geldt nu dat dit volgend is op besluitvorming op andere gesprekstafels.
Doel	Het overkoepelende doel is bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren (bouwsteen 3). In dit geval door in kaart te brengen wat de juridische mogelijkheden zijn in het omgevingsrecht om vooraf te sturen op arbeidsmigratie.
Effecten – onbekend	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	-
Economische en maatschappelijke effecten	-
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Beleidsmatige en juridische haalbaarheid	De Nota Ruimte (de nationale omgevingsvisie) is zelfbindend voor besluitvormig door het Rijk. Het vooraf expliciet ruimtelijk sturen op arbeidsmigratie is geen onderdeel van de scope van de Nota Ruimte. Het Rijk kan wel bij het maken van ruimtelijk beleid rekening houden met daarmee samenhangende arbeidsmigratie. Bijvoorbeeld bij afwegingskaders voor grootschalige bedrijvigheid.

Op grond van de Omgevingswet zijn het Rijk, gemeenten en provincies verplicht om een **omgevingsvisie** vast te stellen. Hierin nemen zij in hoofdlijnen het integrale beleid op voor de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet is de ruimtelijke ordening primair belegd bij de gemeenten en provincies, vanuit het subsidiariteitsbeginsel dat in artikel 2.3 Omgevingswet is neergelegd. Kort gezegd komt dit beginsel erop neer dat het Rijk een taak of bevoegdheid alleen uitoefent als er sprake is van een nationaal belang en dit belang niet doelmatig en doeltreffend door het provincie of gemeentebestuur kan worden behartigd. De provincie of gemeente kan het **programma** inzetten voor uitwerking, doorwerking of uitvoering van beleid. Provincies en gemeenten zijn vrij in hun beleid, zolang zij rekening houden met wet- en regelgeving.

In het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting dat recent bij de TK is ingediend wordt een **volkshuisvestingsprogramma** gecreëerd op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. In deze programma's moet o.a. de actuele en verwachte woonbehoefte van arbeidsmigranten in beeld worden gebracht. Er moet ook worden ingegaan op het beleid om tot vervulling van die woonbehoefte te komen. Dit betekent dat de huisvesting van arbeidsmigranten expliciet aandacht krijgt in de volkshuisvestingsprogramma's van het rijk, provincies en gemeenten.

Ruimtelijk beleid zal uiteindelijk moeten doorwerken in het omgevingsplan. Bij de toedeling van functies aan locaties in het **omgevingsplan** houden gemeenten rekening met de gevolgen die keuzes hebben in de fysieke leefomgeving. Hier wordt immers een initiatief aan getoetst. In dat kader is van belang dat de Omgevingswet zich richt tot het reguleren van activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Arbeidsgerelateerde onderwerpen vallen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Dit impliceert dat in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning geen regels kunnen worden opgenomen over de samenstelling of herkomst van het personeel dat activiteiten uitvoert. Een gemeente kan geen vergunning weigeren vanwege arbeidsmigratie. Direct sturen op arbeidsmigratie is daarom niet mogelijk. Wel kan -vanuit de gevolgen voor de fysieke leefomgeving- aangegeven worden of en zo ja welke soort bedrijvigheid op een locatie is toegestaan.

Een algemene rijksregel in de vorm van een **instructieregel** is een instrument dat het Rijk ter beschikking staat. Een instructieregel is een algemene regel waarmee het Rijk of een provincie aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Voorwaarde voor het inzetten van dit instrument is eveneens dat het belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd én er sprake is van een nationaal belang. Er is momenteel geen aanleiding voor het oordeel dat gemeenten en provincies het belang van huisvesting van arbeidsmigranten bij hun afweging over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet doeltreffend en doelmatig kunnen afwegen en een instructieregel is daarom niet passend.

Dit fiche raakt ook aan het fiche (4.8) **stimuleren gebruik bedrijfseffectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid**. De VNG heeft een

	handreiking gepubliceerd voor de bedrijfseffectrapportage voor gemeenten. Deze bedrijfseffectrapportage dient primair als hulpmiddel. Gemeenten en het bedrijfsleven worden gestimuleerd om vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over de huisvesting van arbeidsmigranten. Bij het toelaten van een nieuwe bedrijfslocatie moet de gemeente beoordelen of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De bedrijfseffectrapportage is een hulpmiddel dat gemeenten ter beschikking staat. In het regeerprogramma staat dat het kabinet samen met gemeenten en andere betrokken partijen een afwegingskader ontwikkelt voor nieuwe bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie.
Uitvoerbaarheid	-
Tijdpad	N.v.t.
Maatschappelijk draagvlak	N.v.t.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	N.v.t.

3.6 Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) inperken of afschaffen

Omschrijving	<i>Deze maatregel betreft een aanpassing van bestaand beleid door de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) in de schenk- en erfbelasting te versoberen door de waarderingsfaciliteit af te schaffen. Alternatief is de vrijstelling goingconcernwaarde verlagen naar 25%, of afschaffen en vervangen door een betalingsregeling.</i> Bij het verkrijgen van ondernemingsvermogen is door de verkrijger schenk- of erfbelasting verschuldigd over de waarde van de onderneming in het economische verkeer: de waarde van de onderneming bij voortzetting (de goingconcernwaarde), maar ten minste over de waarde die de onderneming heeft bij liquidatie (de liquidatiewaarde). De liquidatiewaarde is de waarde van de onderneming wanneer deze wordt gestaakt, de eigendommen verkocht worden en de schulden worden afbetaald. Met de BOR kan bij "reële bedrijfsopvolging" onder voorwaarden (een deel van) het verkregen ondernemingsvermogen worden vrijgesteld van erf- of schenkbelasting. 1. De waarderingsfaciliteit houdt in dat, indien de liquidatiewaarde hoger is dan de goingconcernwaarde, voor de erf- en schenkbelasting mag worden uitgegaan van de goingconcernwaarde. De belastingheffing sluit hierdoor aan bij de waarde bij voortzetting, ook al zou een hogere waarde gerealiseerd kunnen worden door de onderneming te beëindigen. In 2020 vertegenwoordigde deze faciliteit 19% van de voorwaardelijk vrijgestelde grondslag van de BOR.⁴⁸ 2. De vrijstelling goingconcernwaarde houdt in dat, na eventuele toepassing van de waarderingsfaciliteit, per objectieve onderneming tot € 1,5 miljoen (bedrag 2025) van het ondernemingsvermogen volledig wordt vrijgesteld van erf- of schenkbelasting. De waarde van het ondernemingsvermogen daarboven is voor 75% vrijgesteld. De BOR werd in 2020 ongeveer 2800 keer gebruikt.
Doel	Het doel van de maatregel is het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren (bouwsteen 3). Het doel van de BOR is te voorkomen dat belastingheffing de voortzetting van bedrijven belemmert. De waarderingsfaciliteit draagt bij aan die doelstelling.⁴⁹ Het afschaffen van de waarderingsfaciliteit zou een extra prikkel geven om ondernemingen te beëindigen waarvan dat bedrijfseconomisch verstandiger is. Dat is niet in lijn met het doel van de BOR, maar wel in lijn met het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren. De waarderingsfaciliteit is relevant voor ondernemingen met relatief veel vaste activa en een laag rendement. Deze situatie komt vooral voor in de agrarische sector en de detailhandel. In 2020 vertegenwoordigde dit 19% van de voorwaardelijk vrijgestelde grondslag van de BOR.⁵⁰
Effecten	

⁴⁸ Notitie «Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht» | CPB.nl, p. 37.

⁴⁹ Notitie «Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht» | CPB.nl, p. 53-54.

⁵⁰ In 2018 was het aandeel van de waarderingsfaciliteit 21,7% van het totaal.

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: - (afschaffen waarderingsfaciliteit) en 0 (overige versoering). Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het gaat bij deze maatregel om het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren. Dat heeft vervolgens ook indirect een effect op arbeidsmigratie, met name in combinatie met andere maatregelen uit bouwsteen 3. De waarderingsfaciliteit prikkelt het voortzetten van ondernemingen waarvan het economisch rendabeler is om ze te beëindigen. De waarderingsfaciliteit speelt een belangrijke rol bij landbouwbedrijven, een sector waarin relatief veel arbeidsmigranten werken. Naar verwachting leidt de afschaffing van de waarderingsfaciliteit daarom tot meer liquidaties van (landbouw)ondernemingen, en daarmee minder vraag naar arbeid en arbeidsmigranten. Bij circa 60% van de akkerbouwbedrijven en sierteeltbedrijven die een beroep doen op de BOR is de liquidatiewaarde hoger dan de goingconcernwaarde. Afschaffen van de waarderingsfaciliteit treft dus 60% van deze groep. Voor andere versoeringen van de BOR is een drukkend effect op arbeidsmigratie niet waarschijnlijk. Volgens de evaluatie van het CPB (2022) zou een versoering van de BOR voor veel ondernemingen niet hoeven te leiden tot beëindiging van de onderneming bij vererving of schenking, omdat er voldoende privémiddelen voorhanden zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen.⁵¹ Ook als er onvoldoende privémiddelen beschikbaar zijn, leidt een versoerde BOR niet noodzakelijkerwijs tot het beëindigen van de onderneming, aangezien de onderneming kan worden voortgezet na verkoop. De verwachting is daarom dat een versoering van de BOR (anders dan de waarderingsfaciliteit) geen of slechts een beperkt effect heeft op de vraag naar arbeid, en dus naar arbeidsmigranten. Samenstelling: het maken van bewustere keuzes in het ondersteunen van sectoren kan bijdragen aan een andere samenstelling van arbeidsmigratie. Omstandigheden: niet van toepassing.
Economische en maatschappelijke effecten	De waarderingsfaciliteit prikkelt het voortzetten van ondernemingen waarvan het economisch rendabeler is om ze te staken. Afschaffing ervan geeft een extra prikkel om laagrenderende ondernemingen te beëindigen en verbetert zo de allocatie van productiefactoren, resulterend in een hoger bbp. De consequenties van versoeringen zullen voor een belangrijk deel neerslaan in de landbouwsector. Ruim 50% van de overdrachten vond plaats in de landbouw, de sector waar ruim 40% van het belastingvoordeel van de BOR neersloeg.⁵² Dit betreft ook delen van de landbouwsector die niet intensief gebruik maken van arbeidsmigranten. Een versoering van de BOR vermindert het ondernemers- en vestigingsklimaat voor (familie)bedrijven. Internationaal is fiscaal gefaciliteerde bedrijfsoverdracht gebruikelijk.

⁵¹ In de kabinetsreactie en de wetsvoorstellen tot aanpassing van de BOR zijn kanttekeningen geplaatst bij de conclusies van de evaluatie over de beschikbaarheid van privémiddelen, zie Kamerstukken II 2023/24, 36 421 en 2024/25, 36610.

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IX, nr. 30 en bijlage. Notitie «Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht» | CPB.nl, p. 49.

	De BOR verhoogt de vermogensongelijkheid binnen generaties. Ondernemingsvermogens zijn vooral aanwezig bij de huishoudens met de grootste vermogens en het overdragen van deze vermogens aan de volgende generatie verhoogt de vermogensongelijkheid binnen die nieuwe generatie. Versobering van de BOR kan de vermogensongelijkheid verkleinen. De BOR werkt concurrentieverstorend. Immers, ondernemers die een bedrijf opstarten of kopen kunnen geen gebruikmaken van de vrijstelling in de BOR, omdat deze alleen toepasbaar is bij een schenking of erfenis. Versobering van de BOR verkleint deze concurrentieverstoring.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Op het eerste gezicht worden geen juridische problemen voorzien.
Uitvoerbaarheid	<i>1. De waarderingsfaciliteit afschaffen</i> De eerste IV-inschatting is dat de impact van een eventuele afschaffing van de BOR neerkomt op circa 250 dagen (met een marge van 50%). Dit komt doordat niet alleen de vrijstelling en gerelateerde velden verwijderd moeten worden, maar ook de rekenregels en het berichtenmodel aangepast moeten worden. Te zijner tijd zal een uitvoeringstoets moeten worden uitgevoerd ten aanzien van de maatregel om een concreter beeld te krijgen van de benodigde capaciteit en de gevolgen voor verschillende aspecten van de uitvoering (zoals fraudebestendigheid en handhaafbaarheid). <i>2. De vrijstelling goingconcernwaarde verlagen/afschaffen en vervangen door een betalingsregeling</i> De impact van het wijzigen van de parameter met betrekking tot het volledig vrijgestelde deel van de goingconcernwaarde en het vrijstellingspercentage voor het meerdere, heeft IV- impact. De inschatting is dat dit zowel voor de schenk- als erfbelasting ieder ongeveer 20 dagen is, dus 40 dagen in totaal. Het afschaffen van de vrijstelling van € 1,5 miljoen en overgaan op een vast vrijstellingspercentage over de gehele goingconcernwaarde betreft een structuurwijziging. Te zijner tijd zal een uitvoeringstoets moeten worden uitgevoerd ten aanzien van de maatregel om een concreter beeld te krijgen van de benodigde capaciteit en de gevolgen voor verschillende aspecten van de uitvoering (zoals fraudebestendigheid en handhaafbaarheid).
Tijdpad	Het gaat hier niet alleen om een parameteraanpassing, maar ook om een structuuraanpassing. Daarom moet rekening worden gehouden met de deadlines voor inpasbaarheid (zie parameterbrief) en de planning binnen het portfolio. Schenk- en erfbelasting heeft betekenisvolle stappen gezet in de moderniseringsopgave. De resterende werkzaamheden voor schenk- en erfbelasting worden naar verwachting eind 2026 afgerond. Ook is er doorontwikkeling van de systemen nodig om de (deels autonome) toename van het werk in de uitvoering te kunnen blijven uitvoeren en de digitale interactie met burgers en bedrijven verder te verbeteren. Voor ANBI zijn tot 2026 voor de noodzakelijke modernisering groot onderhoud werkzaamheden gepland. Na 2026 moet invulling worden gegeven aan het ANBI Publicatie Portaal, vanuit nieuwe wetgeving. Voor beide initiatieven is er een aanvullende capaciteitsvraag

	voor het portfolio. De eerste inschatting is dat er vanaf 2029 weer ruimte ontstaat voor nieuwe wets-en structuurwijzigingen, mits er geen te grote stapeling van nieuwe beleidswensen ontstaat. De definitieve inschatting wordt gegeven in de stukken bij het pakket Belastingplan 2026.																												
Maatschappelijk draagvlak	De maatregel maakt bedrijfsopvolging lastiger. Ook bij bedrijven die weinig gebruik maken van arbeidsmigranten. Vanwege het beperkte verband met arbeidsmigratie zal er naar verwachting weinig maatschappelijk draagvlak zijn voor de maatregel. De BOR uitsluitend beperken voor bedrijven met veel arbeidsmigranten is juridisch niet mogelijk. Opties tot versoering van de BOR zijn in verscheidene rapporten aangedragen.⁵³ Uit de behandeling van de wetsvoorstellen in 2023 en 2024 tot aanpassing van de BOR blijkt dat de belangen voor het behoud of uitbreiding van de BOR groot zijn.																												
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	In de raming is uitgegaan van 2029 als invoerjaar. De budgettaire effecten in 2028 zijn het gevolg van anticipatie-effecten. In de raming voor het afschaffen van de BOR is verder rekening gehouden met het effect dat door de stijging van de belastingdruk voor bedrijfsoverdrachten een deel van de grondslag zal wegvallen door emigratie van eigenaren naar landen met lagere tarieven, met name mensen met een zeer hoog vermogen. Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '-' is saldoverbeterend/lastenverzwarend) <table><tr><th></th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>2031</th><th>Struc</th><th>Struc in</th></tr><tr><td>Afschaffen waarderingsfaciliteit BOR</td><td>-85</td><td>-114</td><td>-126</td><td>-144</td><td>-175</td><td>2032</td></tr><tr><td>Afschaffen BOR</td><td>-104</td><td>-595</td><td>-661</td><td>-760</td><td>-740</td><td>2039</td></tr><tr><td>Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%</td><td>-85</td><td>-340</td><td>-375</td><td>-427</td><td>-463</td><td>2032</td></tr></table>		2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in	Afschaffen waarderingsfaciliteit BOR	-85	-114	-126	-144	-175	2032	Afschaffen BOR	-104	-595	-661	-760	-740	2039	Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%	-85	-340	-375	-427	-463	2032
	2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in																							
Afschaffen waarderingsfaciliteit BOR	-85	-114	-126	-144	-175	2032																							
Afschaffen BOR	-104	-595	-661	-760	-740	2039																							
Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%	-85	-340	-375	-427	-463	2032																							

⁵³ Zie het IBO Vermogensverdeling (Kamerstukken II 2021/2022, 35935-IX, nr. 38) en het Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen 2023 (Kamerstukken II 2022/2023, 32140, nr. 167).

3.7 Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samengevat houdt deze beleidsoptie in dat de landbouwvrijstelling vanaf 2029 niet meer van toepassing zal zijn op veranderingen van de waarde in het economische verkeer bij agrarische bestemming (WEVAB) van landbouwgronden.</i> Dit komt uiteindelijk tot uitdrukking bij de verkoop of onttrekking van landbouwgrond vanaf 2029. Voor bestaande gevallen zal worden voorzien in overgangsrecht. Gedacht kan worden aan een regeling waarbij de WEVAB-waardeverandering van de grond tot het moment van afschaffen van de landbouwvrijstelling onder het bereik van de vrijstelling valt. De afschaffing geldt dan alleen voor waardeveranderingen vanaf het moment van afschaffen.
Doel	Het overkoepelende doel is het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren (bouwsteen 3). In dit geval door het wegnemen van een fiscaal voordeel voor de landbouw. Beoogd effect is minder vraag naar arbeid, en dus arbeidsmigranten, in die sector.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het gaat bij deze maatregel om het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren, dat heeft vervolgens ook indirect een effect op arbeidsmigratie, met name in combinatie met andere maatregelen uit bouwsteen 3. Echter, op zichzelf heeft afschaffing van de landbouwvrijstelling naar verwachting geen noemenswaardig effect voor de sector als geheel, en draagt ook niet binnen afzienbare termijn bij aan het beperken van arbeidsmigratie in de agrarische sector. In theorie kan de landbouwvrijstelling bijdragen aan lagere kosten in de landbouw, waardoor de sector groter is (t.o.v. andere sectoren) dan zonder overheidsingrijpen en er meer vraag naar arbeid is inclusief arbeidsmigratie. Echter, de landbouwvrijstelling kent voornamelijk gebruikers in de veehouderij, met name rundveehouders. Dit is niet het meest arbeidsmigratie-intensieve deel van de landbouwsector, in vergelijking met bijvoorbeeld de akker- en tuinbouw. Tegelijkertijd is de veeteelt wel onderdeel van de waardeketen van vlees, waarbij in de vleessector relatief veel arbeidsmigranten werken (bijlage 4). Bovendien raakt de landbouwvrijstelling niet de jaarlijkse belastbare winst van de agrarische sector, maar betreft een vrijstelling onder voorwaarden van veranderingen in de WEVAB van landbouwgrond en is daardoor veelal (pas) relevant op het moment van overdracht of beëindiging van de onderneming, dat nog ver in te toekomst kan liggen. Samenstelling: de maatregel heeft op zichzelf naar verwachting geen significant effect op arbeidsmigratie (zie boven). Omstandigheden: niet van toepassing.

Economische en maatschappelijke effecten	- Gemiddeld maken jaarlijks tussen de 6.000 en 10.000 landbouwondernemers gebruik van de landbouwvrijstelling. - De helft van de gebruikers krijgen een belastingvoordeel van meer dan € 60.000 wanneer ze van de landbouwvrijstelling gebruikmaken. Het gemiddelde gebruik bij rechtspersonen (bv's en nv's) is doorgaans omvangrijker. - Bij bijna de helft van de gebruikers is geen sprake van een vervreemding (overdracht) of onttrekking van grond maar van tussentijdse 'verzilvering' (andere reden die leidt tot herwaardering van grond). - Het overgrote deel van alle gebruikers houdt zich bezig met het fokken en houden van melkvee. - Gebruikers van de landbouwvrijstelling zijn daarnaast doorgaans financieel gezonder en groter dan agrarische ondernemingen die niet gebruik hebben gemaakt van de landbouwvrijstelling. - De financiële gevolgen zullen met name neerslaan bij de (relatief vermogende) groep agrarische ondernemingen met veel grond op hun balans. - Effecten op de grondmarkten en financieringseffecten zijn beperkt.																				
Juridisch, uitvoering en budgettair																					
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar. Daarbij is een goede overgangsregeling van belang.																				
Uitvoerbaarheid	- Het afschaffen van de landbouwvrijstelling betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. De landbouwvrijstelling is namelijk zeer bewerkelijk voor de uitvoering vanwege afbakeningsproblematiek, aanpassingen in andere regelingen (denk aan bestemmingswijzigingen) en noodzakelijke taxaties/waarderingen. - De uitvoeringsaspecten van het overgangsrecht zijn afhankelijk van de vormgeving van dat overgangsrecht. - Het is de verwachting dat er vanwege de afschaffing van de vrijstelling in de uitvoering mogelijk discussies met belastingplichtigen over de waardering op de balans kunnen ontstaan die tot procedures (bezwaren, beroep etc.) leiden. - Het afschaffen van de landbouwvrijstelling is een structuurwijziging. Afhankelijk van de vormgeving (en de duur) kan een overgangsregeling meer of minder impact hebben. De gevolgen voor IV kunnen daarom nog niet worden geschetst.																				
Tijdpad	De maatregel gaat (met oog op de uitvoerbaarheid) uit van inwerkingtreding per 2029.																				
Maatschappelijk draagvlak	Vermoedelijk weinig draagvlak vanwege het moeizame verband van deze maatregel met arbeidsmigratie. De maatregel zal geen steun vinden bij bedrijven in de agrarische sector.																				
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><td></td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>2031</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr><tr><td>Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht</td><td>0</td><td>-12</td><td>-23</td><td>-34</td><td>-199</td><td>2069</td></tr></table>								2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in.	Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht	0	-12	-23	-34	-199	2069
	2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in.															
Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht	0	-12	-23	-34	-199	2069															

Bouwsteen 4. Eerlijke verdeling kosten en baten

4.1 Bedrijven betalen mee voor maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie via een vrijwillig fonds

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er een sociaal fonds wordt opgericht waar bedrijven aan meebetalen. Dit zou kunnen werken als volgt:</i> 1) Een fonds waar gemeenten een beroep op kunnen doen om voorzieningen en sociale cohesie te versterken in gebieden met veel arbeidsmigranten Bijvoorbeeld: • Extra middelen voor het faciliteren van taallessen en integratieprogramma's. • Extra ondersteuning voor zorg, huisvesting en onderwijs. • Investerings in dorps- en wijkvoorzieningen: Extra Rijksfinanciering voor de uitbreiding van voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs en maatschappelijke voorzieningen in gemeenschappen met een hoge concentratie arbeidsmigranten. • Middelen om de capaciteit van gemeenten te versterken, voor een sterker lokaal bestuur om meer grip te krijgen op misstanden en het effect op de regio. En 2) als er misstanden zijn kan uit dit fonds nabetaling loon, opvang of ondersteuning aan arbeidsmigranten worden betaald. Er zal een verdeelsleutel en spelregels moeten worden vastgesteld over de verdeling omtrent de twee doelen. Het fonds kan tot stand komen met een financiële bijdrage van werkgevers en/of uitzendbureaus die arbeidsmigranten in dienst hebben. Dit kan ook afgesproken worden in een sociaal akkoord. Het sociaal fonds kan dienen als mechanisme om het patroon waar baten vooral bij het bedrijfsleven terecht komen en de kosten bij de maatschappij, te mitigeren en deze meer in evenwicht te brengen. Kosten voor bijvoorbeeld opvang, ondersteuning aan arbeidsmigranten of nabetaling van loon kunnen worden gedekt uit een sociaal fonds dat is opgesteld door sociaal partners. Hiermee worden maatschappelijke kosten voor een deel betaald uit geld dat is ingelegd door werkgevers zelf. Het fonds kan daarnaast helpen om een tekort aan sociale voorzieningen in de regio of wijken aan te pakken en zo op een positieve manier bij te dragen aan de leefbaarheid in de regio (wederkerigheid).
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Naar verwachting heeft deze maatregel geen of beperkt effect op de omvang of samenstelling. Een klein effect kan mogelijk verwacht worden omdat de afdracht aan een fonds een financiële prikkel is voor werkgevers om zorgvuldig en effectief met arbeidsinzet om te gaan (arbeid wordt namelijk extra belast). En daardoor bijvoorbeeld te kijken naar innovatie of aannemen van lokaal personeel. Samenstelling: Afhankelijk van de afspraken waar het sociaal fonds voor gebruikt kan worden heeft het mogelijk wel effect op de samenstelling. Immers, op het moment dat werkgevers zelf ook kosten maken bij dakloosheid en ondersteuning heeft dit mogelijk effect op de werving in het land van herkomst. Omstandigheden: Daarnaast heeft deze maatregel naar verwachting vooral effect op de omstandigheden van arbeidsmigratie en de effecten in de directe leefomgeving (wijk of regio). Immers, door het beschikbaar maken van extra geld voor ondersteuning komt dit ten goede aan de omstandigheden van de arbeidsmigranten, maar ook van de gemeenschappen die arbeidsmigranten absorberen. Dit is wel afhankelijk van de precieze invulling van de maatregel.
Economische en maatschappelijke effecten	- Bijdragen van werkgevers aan bepaalde maatschappelijke kosten zorgen naar verwachting voor een betere verdeling tussen lusten en lasten. Dit heeft positief effect op brede welvaart (huisvesting / ondersteuning etc). Immers, door het beschikbaar maken van extra geld voor ondersteuning/huisvesting etc komt dit ten goede aan de omstandigheden van de arbeidsmigranten, maar ook van de gemeenschappen die arbeidsmigranten absorberen. Dit is wel afhankelijk van de precieze invulling van de maatregel qua kosten. - Daarnaast is er een kans dat de extra kosten worden doorberekend in producten en goederen. En is er een kans dat hierdoor minder arbeidsmigranten worden aangenomen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is afhankelijk van de welwillendheid van sociale partners om hier afspraken over te maken. Indien zij bereid zijn hier afspraken over te maken dan is het juridisch haalbaar. Er zou gekeken kunnen worden of je hier een sociaal akkoord over kan sluiten met sociale partners.
Uitvoerbaarheid	De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze maatregel is afhankelijk van de bereidwilligheid van de sociale partners om hierover afspraken te maken. Mogelijk kan hier een sociaal akkoord over gesloten worden. Daarnaast zou moeten worden gekeken wie het fonds gaat uitvoeren. Ook zal bij de uitvoerbaarheid goed gekeken moeten worden naar het bepalen van de hoogte van de financiële bijdrage en hoe de middelen worden verdeeld. Dit kan mogelijk complex zijn.
Tijdpad	Afhankelijk van de bereidwilligheid van sociale partners. Daarna zal het aan meerdere tafels geregeld moeten worden. Aangezien cao onderhandelingen moeizaam kunnen verlopen zou het mogelijk een langdurig proces van in ieder geval een jaar of meerdere jaren zijn om hier stappen op te zetten.
Maatschappelijk draagvlak	Onbekend en dit is geheel afhankelijk van bereidwilligheid van sociale partners om hier stappen op te zetten.

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Dit is afhankelijk van de vraag of het Rijk ook een bijdrage levert aan het sociaal fonds of dat de inleg alleen van sociaal partners is (bijvoorbeeld ook t.a.v. de kosten voor het uitvoeren van het fonds). Vooralsnog is inzet om vooral door sociaal partners hierin een bijdrage te laten doen. Vandaar dat er geen budgettaire effecten worden opgenomen.
--	---

4.2 Aanpassen huurbescherming arbeidsmigranten

Omschrijving	<i>Het gaat om generiek nieuw beleid. Samenvattend gaat het om aanpassing van wetgeving waarmee er huurcontracten komen die passen bij de situatie wanneer arbeidsmigranten tijdelijk in Nederland verblijven. Daarnaast krijgen arbeidsmigranten hiermee huurprijsbescherming. Dit was eerder al een aanbeveling van Roemer. Deze uitwerking gaat verder dan de aanbeveling.</i> Arbeidsmigranten worden vaak gehuisvest zonder huurbescherming o.b.v. een logiescontract, dat betekent dat mensen hun huis verliezen als ze hun werk verliezen. Ook betalen ze vaak te veel. Eén van de aanbevelingen van Roemer is ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten huurbescherming krijgen. Daar is deze maatregel op gericht. Met deze maatregel wordt wetgeving aangepast zodanig dat er passende huurcontracten ontstaan die recht doen aan het vaak tijdelijke verblijf van arbeidsmigranten. Door deze aanpassingen krijgen arbeidsmigranten een huurcontract met duidelijkheid over de termijn en opzegtermijn. Dit voorkomt dat arbeidsmigranten van de ene op de andere dag op straat kunnen worden gezet. Daarnaast krijgen arbeidsmigranten op deze manier huurprijsbescherming, omdat de huurprijs gebaseerd moet zijn op het Woningwaarderingstelsel (WWS). Hiermee worden exorbitante huurprijzen voorkomen. De aanpassingen die in dit geval nodig zijn: - Aanpassen Burgerlijk Wetboek, om huurcontracten voor korte duur, zonder huurbescherming, in te perken en te concretiseren met een maximale huurperiode. - Introduceren tijdelijk huurcontract, met huurbescherming en huurprijsbescherming, meer specifiek gericht op 'midstay' (periode 4 maanden tot 2 jaar) en de locaties (geen woonbestemming), waar arbeidsmigranten worden gehuisvest.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Voorkomen wordt dat arbeidsmigranten worden gehuisvest zonder huurbescherming en zonder huurprijsbescherming, ook door te zorgen dat er een contractvorm mogelijk is die past bij situatie. Helpt ook voor andere doelgroepen (expats, studenten, Oekraïners, statushouders, etc.) Gemeenten krijgen door dit voorstel meer mogelijkheden voor regie en handhaving, verhuurders krijgen meer ruimte om goede woonconcepten voor arbeidsmigranten en andere doelgroepen te ontwikkelen buiten de reguliere woningvoorraad, en arbeidsmigranten en andere huurders krijgen veel laagdrempeliger een passende huurbescherming.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Samenstelling: Deze maatregel heeft geen effect op de samenstelling van arbeidsmigratie. Omstandigheden: Door deze maatregel worden de omstandigheden van arbeidsmigratie beter. De positie van arbeidsmigranten wordt versterkt door

	verbeterde huurbescherming en huurprijsbescherming om misstanden op het gebied van huisvesting te voorkomen.
Economische en maatschappelijke effecten	Door het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten kan er ook in de omgeving minder overlast ontstaan bijvoorbeeld door slechte woonomstandigheden van arbeidsmigranten. Ook verduidelijkt het de situatie voor huisvesters en gemeenten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar en vraagt om het aanpassen van de huurwetgeving (Burgerlijk Wetboek 7).
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar. Een wetsvoorstel is door VRO in voorbereiding. Onderdeel daarvan is het kunnen gebruiken van tijdelijke huurcontracten, die passen bij de situatie. De huurcontracten moeten zo zijn dat ze enerzijds huurbescherming bieden, maar anderzijds in praktijk reëel bruikbaar zijn voor verhuurder en uitvoerbaar en controleerbaar voor betrokken gemeenten. In de kern is het een aanpassing binnen het privaatsrecht; daar heeft de overheid geen uitvoerende taken bij. Een bestuursrechtelijke rol voor gemeenten, via de Wet goed verhuurderschap, wordt ism de VNG onderzocht. Daarvoor zal ook een uitvoeringstoets volgen.
Tijdpad	Wetgeving per 1 januari 2027.
Maatschappelijk draagvlak	- Aanpassing van de huurwetgeving voor arbeidsmigranten, volgt direct uit Roemer. Onder sociale partners is draagvlak voor uitvoering van de aanbevelingen van Roemer. - Aanpassing van de huurwetgeving is opgenomen in het regeerakkoord. Het kabinet werkt er actief aan. Dit gebeurt in samenspraak met VNG en huisvesters, e.a. stakeholders. - Maatschappelijke discussie over 'short-stay' en het gebrek aan huurbescherming neemt – mede nav de Wet vast huur – ook toe.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Geen budgettaire effecten. Gemeenten krijgen reeds geld voor het uitvoeren van de Wet goed verhuurderschap en de Wet betaalbare huur. Daar komt met deze wetwijziging een taak bij. Hiervoor moet een artikel 2 onderzoek worden uitgevoerd, daarbij moeten de taken van gemeenten rond de Wvg in samenhang worden gezien.

4.3 Stimuleren meer aanbod huisvesting arbeidsmigranten

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is zowel een aanpassing van bestaand beleid als nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie om meer huisvesting te realiseren voor arbeidsmigranten, die voldoet aan kwaliteitsnorm (Roemer) en huur(prijs)bescherming.</i> Huisvesting kan op verschillende manieren gestimuleerd worden, waarbij de balans tussen kwaliteit en kwantiteit zorgvuldig moet worden afgewogen. Een focus op kwaliteit betekent in de praktijk waarschijnlijk minder kwantiteit en vice versa. In dit fiche richten we ons voornamelijk op de manieren om méér huisvesting te organiseren, en niet zozeer op de kwaliteit daarvan. Maatregelen die bijdragen aan meer huisvesting en daarbij kwaliteitsnormen loslaten, zijn echter buiten beschouwing gelaten. De opgave aan huisvesting voor arbeidsmigranten is groot. Op basis van de beschikbare informatie gaan we uit van een opgave van 120.000 tot 160.000 bedden, aanvullend op de woningbouwopgave. Er vinden misstanden plaats, waaronder uitbuiting, en arbeidsmigranten zijn vaak afhankelijk van huisvesting voor hun werkgevers. Tegelijkertijd vindt via zelfregulatie certificering van huisvestingslocaties plaats. Daaruit blijkt dat gecertificeerde huisvesting lang niet altijd aan de Roemer-normen voldoet. Voor alle richtingen geldt dat het uitgangspunt is: Arbeidsmigranten zijn geen 'tweederangsburgers' en we met een nog nader te bepalen ingroeipad naar het hanteren van de 'Roemer-norm'. Dit betekent dat er gewerkt moet worden naar een norm van minimaal 15m² per persoon, met een eigen slaapkamer van minimaal 5,5m². Er zal moeten worden uitgewerkt hoe een ingroeipad naar deze norm voor reeds bestaande huisvesting eruit kan zien. Idealiter moet nieuw te realiseren huisvesting voldoen aan de Roemernorm. Beleidsopties Huisvesting kan op verschillende manieren worden gestimuleerd: 1. Subsidies, waarbij wordt uitgegaan van p x q onrendabele top of een realisatiestimulans; 2. Werkgever verplichten huisvesting op eigen terrein te faciliteren voor tijdelijke arbeidsmigranten (zie fiche 4.15). 3. Het sturen op aantallen, inclusief behoefte voor vraag in de toekomst, via woondeals en volkshuisvestingsprogramma onder de Wet versterking regie volkshuisvestingsprogramma's; 4. Het dwingen van gemeenten om mee te werken aan faciliterend ruimtelijk beleid (bijv. middels instructieregels); Opties tot stimuleren zijn verder ook afhankelijk van het gekozen uitgangspunt op het gebied van ruimtelijke ordening:
---------------------	---

	• <u>Met als uitgangspunt (norm) wonen op locaties met een woonbestemming</u>: Om meer huisvesting te stimuleren kan hier een uitzondering op worden gemaakt voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever (dit is uitgewerkt in fiche 4.15), waardoor het mogelijk makkelijker wordt om op die plekken in extra huisvesting te voorzien. • <u>Met als uitgangspunt dat wonen ook op andere bestemmingen kan (bijv. logies)</u>: Dit biedt meer ruimte om nieuwe huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Echter moet hierbij per locatie bekeken worden of er veilig (langer) gewoond kan worden (bijv. op bedrijventerrein). Andere kaders, naast de Roemernorm, kunnen zijn: • Huisvesting is in principe op wonen-locaties. Als personen op woonlocaties verblijven hebben zij recht op huur(prijs)bescherming. Op andere locaties – die van de eigen werkgever zijn – mogen mensen ook op een tijdelijke huurovereenkomst verblijven maar dan moet er vooraf duidelijkheid worden gegeven over de termijn (die niet verlengbaar zou moeten zijn). • Uitwerken hoe er zowel qua huurrecht en omgevingsrecht ook voorraad tot stand komt voor mensen die hier korter dan 5 jaar (maar wel langer dan een aantal maanden) verblijven. • Van mensen die langer dan 5 jaar hier verblijven nemen we aan dat hun woonbehoefte sterk lijkt op die van andere woningzoekenden, gedurende die periode kunnen zij ook wachttijd voor sociale huur opbouwen. Meer huisvesting realiseren voor arbeidsmigranten, die voldoet aan kwaliteitsnorm en huur(prijs)bescherming. Bij fatsoenlijk wonen hoort een mate van huurbescherming en huurprijsbescherming. Er komt een samenhangend pakket van maatregelen die én gaan zorgen voor een basiskwaliteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten én voor extra woonruimten. De mate van huurbescherming (onbepaalde of bepaalde tijd) kan afhangen van de betreffende bestemming van de locatie. We werken uit hoe we zowel qua huurrecht en omgevingsrecht ook een voorraad tot stand komt voor mensen die hier korter dan 5 jaar verblijven. Van mensen die langer dan 5 jaar hier verblijven nemen we aan dat hun woonbehoefte sterk lijkt op die van andere woningzoekenden, gedurende die periode kunnen zij ook wachttijd voor sociale huur opbouwen. Overbodige regels voor het creëren van extra woonruimten worden geschrapt, bijvoorbeeld op eigen terrein (in afwijking van het omgevingsplan), maar de woonruimten moeten dan wel aan bepaalde eisen voldoen. Via het bestaande instrumentarium van VRO wordt de bouw van woonruimten gestimuleerd. Daarbij is het aan gemeenten hoe zij inzetten op het stimuleren van de woningbouw van eenheden voor arbeidsmigranten. In het verleden werden zij daarin vanuit het Rijk ondersteunt met de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA). Via deze regeling ontvingen gemeenten in de periode van 2021 tot en met 2024
--	---

	financiering voor 3.409 wooneenheden voor arbeidsmigranten. Op 10 juni ging een nieuwe tranche van de RHA open waarvoor 30 mln. aan middelen beschikbaar is gesteld. Het is aan gemeenten om in te zetten op de realisatie van de eenheden voor arbeidsmigranten. Hierbij maken zij zelf de afweging welk beschikbaar instrument zij gebruiken. Om toe te werken naar voldoende kwalitatief goede, betaalbare en beschikbare huisvesting voor arbeidsmigranten die hier korter dan 5 jaar zijn, bepalen we de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte. Kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoefte: Het delen van onzelfstandige woonruimte vinden we onwenselijk; dit leidt tot overbewoning en overlast. . Omdat we gedeelde onzelfstandige woonruimte willen uitfaseren, moeten er om aan de Roemer-norm te voldoen 160.000 bedden, oftewel onzelfstandige wooneenheden, bijkomen (zie de onderbouwing van het Expertisecentrum Flexwonen). Dit kan via geclusterd wonen, woningdelen of als losse woon-/verblijfseenheden. We nemen aan dat voor het merendeel van de woningzoekende arbeidsmigranten de eerste paar jaar een onzelfstandige ongedeelde woonruimte volstaat, oftewel een eigen kamer van minimaal 5,5 m² met gedeelde voorzieningen. Intensivering We nemen aan dat van de 160.000 slaapkamers die tekort komen, een zeer beperkt deel van de arbeidsmigranten in de sfeer van tijdelijk verblijf vindt voor mensen die voor een kortdurend seizoen komen. De onrendabele top is een belangrijk knelpunt in de huisvesting van arbeidsmigranten. Om deze investeringen haalbaar te maken, zijn vaak aanvullende maatregelen nodig zoals: • Subsidies of andere financiële prikkels. • Publiek-private samenwerking. • Schaalvergroting om kosten te drukken. • Optimalisatie van ontwerp en exploitatiekosten. We gaan voor nu uit van de aanname dat er 160.000 slaapkamers gerealiseerd moeten worden. Het huidige kabinet is voornemens om gemeenten met een vaste bijdrage van €7.000 per woning te ondersteunen via de zogenaamde realisatiestimulans. Uitgaande van eenzelfde bedrag per woning voor arbeidsmigranten betekent dit een intensivering van €1,120 miljard. Uitgaande van een periode van 7 jaar bedraagt dat een intensivering van €160 miljoen per jaar. Op basis van een studie, uitgevoerd door ABF (2022), constateren we dat er een onrendabele top van €15.000 geldt voor grootschaliger geclusterde huisvesting van arbeidsmigranten (vanaf 12 personen). Arbeidsmigranten worden in verschillende woonconcepten gehuisvest, met verschillende onrendabele toppen.
--	--

	Hierdoor kan deze in gevallen afwijken van de voorgenoemde €15.000. Hangt af van het woonconcept Hiermee worden er twee prijsniveaus genoemd: • €7.000 per woning op basis van de huidige bijdrage van de realisatiestimulans. • Een onrendabele top van €15.000 bij grootschaliger geclusterde huisvesting. Concluderend: • We gaan uit van 160.000 benodigde te realiseren eenheden om aan Roemer-norm te voldoen (eigen kamer met gedeelde voorzieningen) en het zichtbare te kort op te lossen • Op basis van eerder onderzoek gaan we uit avn een onrendabele top van €15.000 • Met financiële regelingen vanuit het Rijk worden nooit totale onrendabele toppen gedekt • In de eerste twee jaar kunnen er 10.000 eenheden per jaar gerealiseerd worden • 10.000 x €15.000,- komt tot een bedrag van €150.000.000,- te dekken onrendabele top per jaar in de businesscase waarvan een deel bij het Rijk kan liggen
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4) door: 1. Verlichten van druk op de woningmarkt door het toevoegen van extra woonruimte. 2. Voorkomen schrijnende situaties, inlopen huidige tekort aan huisvesting (niet in termen van 'bedden' maar kamers).
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeids migratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Naar verwachting komen er niet direct meer of minder arbeidsmigranten naar Nederland als gevolg van deze maatregel. Samenstelling: Weinig effect voor de samenstelling van arbeidsmigratie. Omdat huisvesting relatief wat duurder/ minder winstgevend zal zijn bij het hanteren van de Roemer-norm, leidt dit er mogelijk toe dat concurrentie op arbeidskosten toeneemt. Omstandigheden: Een aantal verwachte effecten: ○ Inlopen huidig tekort aan woonruimte; Dit zal in de praktijk leiden tot hogere aantallen geregistreerde/ingezetene arbeidsmigranten. ○ Er komt meer kwalitatief betere huisvesting waardoor de woonomstandigheden van arbeidsmigranten die hier zijn aanzienlijk verbeteren. Dit kan een aanzuigende werking hebben, maar is niet aannemelijk. Het bieden van kwalitatief hoogwaardige huisvesting kan leiden tot de komst van meer arbeidsmigranten. Dit effect is onzeker. Er is al heel lang een tekort aan passende huisvesting en toch is arbeidsmigratie afgelopen jaren fors toegenomen.
Economische en maatschappelijke effecten	• De aanvullende druk op de woningmarkt door arbeidsmigratie wordt beperkt, door het toevoegen van extra woonruimte. • De leefomstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren. • Mogelijke weerstand in de samenleving tegen grootschalige huisvesting. • Hogere bouwkosten die worden doorberekend, door voldoen aan de Roemer-norm • Door goede woonomstandigheden verwachten we minder overlast, bijv. door overbewoning en onttrekking van de reguliere woningvoorraad voor logies-verblijf. • Verbetering sociale cohesie in wijken waar mensen minder anonieme doorgangers zijn. • Ook op lange termijn blijft het aantrekkelijk voor arbeidsmigranten om naar Nederland te komen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het is mogelijk om eisen te stellen aan huisvesting op grond van kwaliteitsnormen. Het Rijk kan sturen via volkshuisvestingsprogramma's onder de (toekomstige) Wet versterking regie volkshuisvesting, via woondeals en andere bestuurlijke afspraken, en middelen toe te kennen voor de realisatie van woningbouw. De kwaliteitsnorm van Roemer kan worden gekoppeld aan de subsidie. (Daarnaast zou op termijn verkend kunnen worden of het

	wenselijk en zinvol is om dit wettelijk te verankeren als generieke oppervlakte-eis in Omgevingsvisies/ Omgevingsplannen.)
Uitvoerbaarheid	• Ja, uitvoerbaar onder de volgende condities: ○ Betere registratie ○ Inzicht in woon- en verblijfsplaats arbeidsmigranten ○ Capaciteit om te sturen via woondeals ○ Budget voor realisatie
Tijdpad	Ingroeipad om te voldoen aan Roemer-norm van 5 tot 10 jaar: De gemiddelde bouwtijd van woningen kan oplopen tot 10 jaar. Met flexwoningen kunnen sneller woningen toegevoegd worden. Ingroeiperiode is nodig om bestaande huisvesting te laten voldoen aan de Roemer-norm
Maatschappelijk draagvlak	Het verlichten van de druk op de woningmarkt door extra woonruimte voor arbeidsmigranten toe te voegen kan bijdragen aan maatschappelijk draagvlak. Tegelijkertijd zien we dat de realisatie lang duurt door bezwaarprocedures. Er bestaat dus ook maatschappelijke weerstand tegen de bouw van arbeidsmigrantenhuisvesting. Sluit aan bij aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om arbeidsmigranten niet te beschouwen als tweederangsburgers. Zet in op meer huisvesting, én betere kwaliteit. Kan samengaan met een betere huurpositie voor arbeidsmigranten. Geeft gemeenten en werkgevers een steviger rol. Zonder dat de afhankelijkheid van arbeidsmigranten op hun werkgevers toeneemt.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	We kunnen geen accurate uitspraken doen over hoe groot de huisvestingsvraag van arbeidsmigranten momenteel is. Wel duidelijk is dat kwantitatief en kwalitatief een tekort is, dat groter wordt indien kwaliteitsnormen strenger worden ('Roemer-normen'). Daarbij gaat het naast de kwantitatieve omvang van de vraag, ook om welke typologieën nodig zijn (zelfstandige of onzelfstandige betaalbare woningen, tijdelijk of permanente huisvesting). Voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten zullen ook andere woonconcepten passend kunnen zijn, zoals onzelfstandige woonruimte, al dan niet in woningen, of campussen, flexwoonconcepten, wonen op eigen terrein werkgever etc. Dat gezegd hebbende is het moeilijk om de precieze financiële implicaties in beeld te brengen. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat de financiële middelen die voor de huidige woningbouwopgave (100.000 zelfstandige woningen per jaar) wordt ingezet, omvangrijk zijn. Voor de realisatiestimulans waar nu aan wordt gewerkt, wordt

een bedrag van €7.000 incl. BTW per betaalbare (zelfstandige) woning aan subsidie uitgetrokken.

De verantwoordelijkheid van de werkgever en een eventuele financiële bijdrage vanuit werkgevers is buiten scope van dit fiche. Fiche 4.15 gaat in op een mogelijke verantwoordelijkheid van de werkgever bij de huisvesting van arbeidsmigranten en eventuele financiële bijdragen daaraan.

Gaan we uit van bovenstaande berekening (10.000 x €15.000) dan is het budgettair effect als volgt:

budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struct.
Huisvesting arbeidsmigranten	150	150	150	150	150	150

4.4 Opvang met perspectief naar werk of land van herkomst voor niet-rechthebbende EU-burgers

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat de opvang voor niet-rechthebbende EU burgers structureel wordt. Sinds 2022 bestaat de opvang voor niet-rechthebbende (ihkv de Wmo) EU-burgers (op dit moment bekend als 'de pilots'). In deze opvang staat het perspectief van deze groep centraal en wordt ingezet op terugkeer naar werk en/of land van herkomst.</i> Voor de zomer 2024 is een evaluatie uitgevoerd naar de pilots. Daarin komt naar voren dat deze opvang goed werkt. Het merendeel van de mensen wordt terug naar werk of land van herkomst geleid. Daarmee verminderen ook de problemen op straat. Ondanks de goede resultaten uit de genoemde evaluatie is op dit moment financiering voor 2026 t/m 2028 vastgelegd. Deze beleidsoptie regelt structurele financiering.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een subdoel van deze maatregel is ondersteuning van zeer kwetsbare groep en tegengaan van dakloosheid, en bijgevolg eventuele overlast, in grote steden.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Deze maatregel heeft met name effect op het ondersteunen van kwetsbare EU-arbeidsmigranten richting werk en land van herkomst. Dat heeft in principe geen invloed op het aantal arbeidsmigranten in Nederland. Wel op het aantal arbeidsmigranten in problemen. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: De maatregel heeft een hoog effect op het voorkomen van langdurige dakloosheid, inclusief de zorg en veiligheidsaspecten die daarbij horen. Dit draagt daarmee bij aan betere omstandigheden voor arbeidsmigranten. Daarnaast heeft de doorstroom van dit type opvang een veel snellere en positievere uitstroom dan bij de reguliere maatschappelijke opvang.
Economische en maatschappelijke effecten	Er zijn met name maatschappelijke effecten: - In de steden die deze opvang kennen nemen de problemen met kwetsbare EU-burgers op straat af. - Daarmee ontstaat grip op de problematiek. In deze opvang worden mensen sneller geholpen, daarmee voorkomen we dat mensen afglijden naar langdurige dakloosheid en de (grote) problemen die daarbij komen kijken. - Daarnaast gaat een deel van de doelgroep weer aan het werk in Nederland.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Nvt
Uitvoerbaarheid	Opvang loopt momenteel, en daarbij zijn er geen uitvoeringsproblemen.
Tijdpad	Per 2029

Maatschappelijk draagvlak	Het maatschappelijke draagvlak is naar verwachting hoog. Het gaat namelijk maatschappelijke lasten van arbeidsmigratie tegen, draagt bij aan het waarborgen van de openbare orde en helpt kwetsbare groepen.																						
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De VNG heeft inzichtelijk gemaakt hoe je deze opvang landelijk dekkend kan maken en daarbij zorgt dat in verschillende regio's een mogelijkheid bestaat voor het bieden van deze vorm van opvang. Volgens de VNG is daar € 20 miljoen per jaar voor nodig. 1. DUMO verdeling is uitgangspunt. DUMO staat voor decentralisatie uitkering maatschappelijke opvang. De huidige verdeling van €7mln over de zes pilots klopt grosso modo met het aandeel van de zes regio's in de middelen die via de Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang worden verdeeld. Over die verdeling is destijds uitgebreid gesproken. Voorstel is daarom die aan te houden. 2. Veel regio's herkennen deze problematiek. We hebben uitgevraagd welke regio's de problematiek ervaren en mee willen draaien in de pilots. Veel regio's zeggen hierop 'ja'. 3. Hiermee zou landelijke dekking bereikt moeten worden. Hoewel dus niet alle regio's mee zullen doen, denken we landelijke dekking te bereiken. Daarvoor is passend budget een voorwaarde. • De huidige pilots vinden plaats in 6 gemeenten. Uit een uitvraag blijkt dat 19 regio's willen meedoen. 16 regio's geven expliciet aan dat ze geen belangstelling hebben. Voorstel is om de wensen te honoreren, temeer omdat deze gemeenten volgens de Jaarrapportage bovengemiddeld veel EU-burgers binnen hun grenzen hebben. • Als we rekenen met een bedrag van €300K per %-aandeel in de DUMO, dan komen we tot een totaalbedrag van €20 miljoen. Dat betekent tevens een verhoging van de bedragen van de huidige pilots, wat past bij de signalen dat de huidige pilotbedragen onvoldoende zijn. • Voor de berekening hanteren we de kostprijs van een traject van ca. €4.600. • Bij een doorlooptijd van 1 maand per traject komt dat neer op ruim 4.300 trajecten landelijk per jaar. Aantal gerealiseerde opvangplekken komt dan neer op ca. 360 landelijk. • De cijfers achter deze berekening zijn opgenomen in de bijlage. <table border="1"> <tr> <th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr> <tr> <td>Naam maatregel</td><td></td><td></td><td></td><td>20</td><td>20</td><td>20</td><td>2029</td></tr> </table>							budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Naam maatregel				20	20	20	2029
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																
Naam maatregel				20	20	20	2029																

4.5 Stimuleren praktijkgericht onderwijs

Omschrijving	<i>Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat mogelijkheden worden verkend voor scholing van arbeidsmigranten.</i> Veel arbeidsmigranten worden binnengehaald voor praktijkgerichte arbeid. Door om- en bijscholing kunnen arbeidsmigranten werk van hogere kwaliteit leveren. Daarnaast zorgt de persoonlijke en professionele ontwikkeling van arbeidsmigranten – door het behalen van diploma's of certificaten – ook voor duurzamere kansen op de arbeidsmarkt. De maatregel bestaat uit het voeren met gesprekken met onderwijsinstellingen – zowel publiek als privaat – en werkgevers(organisaties) om de kansen voor om- en bijscholing in beeld te brengen.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Het doel is te onderzoeken hoe de scholing van migranten gestimuleerd kan worden.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0 Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het gaat in deze fase alleen om een onderzoek. Precieze gegevens over de om- en bijscholing van arbeidsmigranten (hoeveel er nu opleidingen volgen, hoe groot de beoogde doelgroep is, etc.) zijn niet voor handen. Zicht hierop krijgen kan onderdeel zijn van deze verkenning. Inzichten in knelpunten omtrent ontwikkeling en scholing zijn beter in zicht, onder andere vanuit het advies 'Investeren in samenleven' van de Adviesraad Migratie. Samenstelling: Geen effect, het gaat in deze fase alleen om een onderzoek. Omstandigheden: Geen effect, het gaat in deze fase alleen om een onderzoek. Op termijn kan er wel een effect zijn, in het geval dat het onderzoek tot nieuwe maatregelen leidt. Zo kan Nederland aantrekkelijker worden voor bepaalde arbeidsmigranten, door meer te richten op de scholing van arbeidsmigranten (voor tekortsectoren). Daarnaast kunnen de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren en worden werkgevers en onderwijsinstellingen gezamenlijk verantwoordelijk voor de scholing van arbeidsmigranten.
Economische en maatschappelijke effecten	Beter geschoolde medewerkers zijn productiever en hebben een grotere bijdrage aan de economie. De duurzame inzetbaarheid van migranten heeft een positief effect op het welzijn van de migranten zelf. In het verlengde daarvan zijn maatschappelijke effecten lager door verminderde uitval en minder druk op sociale voorzieningen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar, het zijn immers gesprekken. Relevant is wel de oplevering van een lopend onderzoek naar een eventuele publieke opdracht voor onderwijsinstellingen ten aanzien van LLO. De uitkomsten worden verwacht medio zomer 2025. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen direct van invloed zijn op welke rol onderwijsinstellingen kunnen en willen spelen bij de om- en bijscholing van arbeidsmigranten.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is goed uitvoerbaar zolang het een verkenning met gesprekken is. De uitvoerbaarheid van eventuele vervolgstappen moet later in beeld worden gebracht. De eerder genoemde verkenning naar een publieke opdracht voor onderwijsinstellingen ten aanzien van LLO en bijvoorbeeld de evaluatie van de onderwijsroute zijn mede bepalend voor de vraag hoe de scholing van arbeidsmigranten verbeterd kan worden.

Tijdpad	Q3/4 2025 – Q1/2 2026
Maatschappelijk draagvlak	Voor deze maatregel – de onderzoekende gesprekken – is maatschappelijk draagvlak geen probleem. Eventuele uitwerking kan dat wel hebben, het is uiteindelijk deels een bekostigingsvraag; aan welke groepen worden onderwijsmiddelen (zowel door onderwijsinstellingen als door werkgevers) uitgegeven? Ook om deze reden is de betrokkenheid van werkgevers belangrijk.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	-

4.6 Aanvullende onderwijsbekostiging voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau met kinderen van asielzoekers (primair onderwijs)

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat de aanvullende onderwijsbekostiging primair onderwijs voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau wordt gebracht met kinderen van asielzoekers.</i> In de nieuwkomersbekostiging po wordt een onderscheid gemaakt tussen twee bekostigingscategorieën: asielzoekers en overige vreemdelingen. Voor een asielzoeker krijgt een schoolbestuur een hoger bedrag dan voor een overige vreemdeling. Kinderen van arbeidsmigranten vallen in de categorie 'overige vreemdelingen.' In de praktijk bestaat er geen algemeen verschil in ondersteuningsbehoefte tussen asielzoekers en overige vreemdelingen. Beide groepen van leerlingen hebben behoefte aan een onderwijsvorm waarin zij eerst de Nederlandse taal kunnen leren. Het onderwijs aan kinderen van arbeidsmigranten kent juist heel specifieke uitdagingen: - arbeidsmigranten keren vaker voor korte periodes terug naar het land van herkomst, waardoor het voor hun kinderen lastiger is om de taal goed te leren - arbeidsmigranten hebben zeer onregelmatige werktijden; kinderen zijn daardoor vaak op zichzelf aangewezen en er is weinig stimulans in de thuisomgeving; - kinderen van arbeidsmigranten gaan soms in het land van herkomst pas later naar school of hebben al in verschillende andere landen gewoond waardoor hun schoolloopbaan is onderbroken. Scholen met veel kinderen van arbeidsmigranten staan dus juist voor extra uitdagingen, maar krijgen relatief weinig aanvullende bekostiging ten opzichte van scholen met veel kinderen van asielzoekers. Het ministerie van OCW ontvangt regelmatig signalen van scholen dat het onderwijs aan deze leerlingen financieel niet uit kan en dat dit wordt opgevangen in het geheel van de financiering voor scholen. In november 2023 is een onderzoek uitgevoerd naar de positie van kinderen van arbeidsmigranten (zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/01/onderzoeksrapportage-kwetsbaarheid-en-veerkracht). Daarin staat het volgende over aantallen kinderen van arbeidsmigranten: • Op 1 januari 2021 zijn er 57.250 kinderen van EU-11 arbeidsmigranten in Nederland. Deze kinderen groeien op in gezinnen met een huishoudinkomen dat valt binnen de onderste 57 procent van het Nederlands gemiddelde. • Het gaat om 24.040 basisschoolkinderen en 12.990 tieners van 13-18 jaar. Deze leerlingen komen niet allemaal voor nieuwkomersbekostiging in aanmerking (dit omdat kinderen alleen voor deze bekostiging aanmerking komen gedurende de eerste twee jaar na inschrijving op een school), maar dit geeft wel een beeld bij de omvang van de groep.
Doel	Het doel van de maatregel is een eerlijkere verdeling van de kosten en baten van arbeidsmigratie bevorderen (bouwsteen 4). In dit geval door scholen in staat te stellen kinderen van arbeidsmigranten een passende ondersteuning te bieden en daarmee de druk op scholen met relatief veel kinderen van arbeidsmigranten te verlichten.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Geen effect verwacht op de omvang van arbeidsmigratie. Samenstelling: geen effect verwacht op de samenstelling van arbeidsmigratie. Omstandigheden: De omstandigheden voor kinderen van arbeidsmigranten worden verbeterd. Aan kinderen van arbeidsmigranten kan onderwijs worden geboden dat aansluit bij hun ontwikkelbehoefte: een overgangsfase waarin er enige tijd is om de Nederlandse taal te leren en te wennen aan het Nederlandse onderwijs. Dit onderwijs hoeft de school niet meer te bekostigen uit andere financieringsbronnen, omdat de bestaande aanvullende bekostiging voor deze doelgroep op dit moment ontoereikend is.																																																								
Economische en maatschappelijke effecten	Brede welvaart: de druk op het onderwijs wordt verlaagd.																																																								
Juridisch, uitvoering en budgettair																																																									
Juridische haalbaarheid	De maatregel is juridisch haalbaar: in de regeling bekostiging WPO wordt het onderscheid in typen nieuwkomers opgeheven.																																																								
Uitvoerbaarheid	- De maatregel is goed uitvoerbaar: - Het betreft een aanvraagregeling. Scholen moeten nu zelf bepalen of een leerling asielzoeker of overige vreemdeling is. Zonder dit onderscheid wordt het voor scholen eenvoudiger om een aanvraag in te dienen. - Uitvoerbaarheid voor DUO wordt groter: er hoeft geen onderscheid meer gemaakt te worden naar status van kinderen en er is minder kans op beroep en bezwaar door scholen. - Er zijn aanvullende maatregelen mogelijk, zoals bewijslast terugbrengen, waardoor de onrechtmatigheid die geconstateerd is door de ADR wordt verminderd of zelfs opgeheven.																																																								
Tijdpad	- De wijziging kan snel worden doorgevoerd, doorlooptijd is circa 1 jaar. - De maatregel kent een blijvend karakter, het is geen tijdelijke maatregel.																																																								
Maatschappelijk draagvlak	In algemene zin is er veelal breed draagvlak voor het feit dat kinderen, ongeacht hun afkomst of status, recht hebben op goed onderwijs. Zolang het beeld overeind blijft dat dit niet ten koste gaat van andere kinderen, gaat dit net zo goed op voor de groep kinderen van arbeidsmigranten.																																																								
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Reeks (* €1 miljoen): <table><tr><td>Kosten</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Struc.</td></tr><tr><td>Bekostiging</td><td>51,8</td><td>51,1</td><td>50,8</td><td>50,6</td><td>50,2</td><td>50,2</td></tr><tr><td>Uitvoering*</td><td>1,3</td><td>2,3**</td><td>1,3</td><td>1,3</td><td>1,3</td><td>1,3</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>53,1</td><td>53,4</td><td>52,1</td><td>51,9</td><td>51,5</td><td>51,5</td></tr></table> * Dit is een inschatting en niet afgestemd met de uitvoerder ** 1 mln. extra i.v.m. implementatie ambtshalve bekostiging Bij de voorjaarsnota 2025 is voorzien dat er vanaf 2028 structureel €13,4 mln. beschikbaar komt om een deel van de nieuwkomersbedragen gelijk te trekken. De €13,4 mln. moet dus worden afgetrokken van het bedrag dat in totaal nodig is voor het volledig gelijktrekken van de bekostiging. Het resterende benodigde deel is: <table><tr><td>Kosten</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Struc.</td></tr><tr><td>Bekostiging</td><td>51,8</td><td>51,1</td><td>37,4</td><td>37,2</td><td>36,8</td><td>36,8</td></tr><tr><td>Uitvoering*</td><td>1,3</td><td>2,3**</td><td>1,3</td><td>1,3</td><td>1,3</td><td>1,3</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>53,1</td><td>53,4</td><td>38,7</td><td>38,5</td><td>38,1</td><td>38,1</td></tr></table>	Kosten	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Bekostiging	51,8	51,1	50,8	50,6	50,2	50,2	Uitvoering*	1,3	2,3**	1,3	1,3	1,3	1,3	Totaal	53,1	53,4	52,1	51,9	51,5	51,5	Kosten	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Bekostiging	51,8	51,1	37,4	37,2	36,8	36,8	Uitvoering*	1,3	2,3**	1,3	1,3	1,3	1,3	Totaal	53,1	53,4	38,7	38,5	38,1	38,1
Kosten	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.																																																			
Bekostiging	51,8	51,1	50,8	50,6	50,2	50,2																																																			
Uitvoering*	1,3	2,3**	1,3	1,3	1,3	1,3																																																			
Totaal	53,1	53,4	52,1	51,9	51,5	51,5																																																			
Kosten	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.																																																			
Bekostiging	51,8	51,1	37,4	37,2	36,8	36,8																																																			
Uitvoering*	1,3	2,3**	1,3	1,3	1,3	1,3																																																			
Totaal	53,1	53,4	38,7	38,5	38,1	38,1																																																			

* Dit is een inschatting en niet afgestemd met de uitvoerder
 ** 1 mln. extra i.v.m. implementatie ambtshalve bekostiging

Uitwerking van budgettaire effecten

Prijzen 2025 voorlopig

Huidige situatie nieuwkomersbekostiging PO	Asielzoekers	Overige vreemdelingen
Eerste jaar	€ 13.802	€ 4.288
Tweede jaar	€ 2.076	€ -

Voorgestelde situatie nieuwkomersbekostiging PO	Nieuwkomers (asielzoekers en overige vreemdelingen)	Extra kosten voor overige vreemdelingen tov huidig
Eerste jaar	€ 13.802	€ 9.514
Tweede jaar	€ 2.076	€ 2.076

Berekening gelijktrekken asielzoekers en overige vreemdelingen			
	Gem. aantal 2024	Extra kosten ten opzichte van huidige situatie (prijs '25 vrl.)	Totaal
Overige vreemdeling 1e jaar	4.758	€ 9.514	€ 45.267.612
Overige vreemdeling 2e jaar	4.758*	€ 2.076	€ 9.877.608
	9.516		€ 55.145.220**

* Het aantal overige vreemdelingen is constant verondersteld, en daarmee is het aantal overige vreemdelingen tweede jaar gelijk gesteld aan het gemiddelde aantal overige vreemdelingen eerste jaar in 2024.

** Op basis van de nieuwkomersprognose van het CBS is het bedrag in de jaren 2026 en verder geschat. De bedragen in de gepresenteerde meerjarige reeks zijn afgeleid van deze verwachte afname van nieuwkomers van het CBS afgezet tegen 2024:

2026	2027	2028	2029	2030
94,0%	92,7%	92,2%	91,8%	91,1%

Voorbeeld: In 2026 wordt 6% minder instroom verwacht, het bedrag voor 2026 is daarom: € 55,15 mln. – 6% (€ 3,3 mln.) = € 51,8 mln. Deze kosten zijn gebaseerd op de prognose van het CBS. Echter, indien er afwijkingen zijn ten opzichte van de prognose, zullen de kosten hoger of lager uitvallen.

4.7 Extra middelen naar gemeenten voor taalonderwijs aan arbeidsmigranten

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat gemeenten extra middelen krijgen voor aanbieden taalonderwijs aan arbeidsmigranten door verhoging middelen Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB).</i>
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Publieke voorzieningen worden beter ingericht op arbeidsmigranten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Doordat de overheid meer investeert in de taalvaardigheid van arbeidsmigranten, zullen zij mogelijk langer in Nederland blijven wonen en werken. Dit heeft als mogelijke consequentie dat er minder nieuwe arbeidsmigranten nodig te zijn om het werk te doen omdat arbeidsmigranten naar verwachting langer in Nederland blijven. Mogelijk kan een arbeidsmigrant daardoor doorgroeien naar een functie met een hogere arbeidsproductiviteit.⁵⁴ Door als overheid te investeren in de taalvaardigheid van arbeidsmigranten wordt het mogelijk aantrekkelijker om arbeidsmigranten in dienst te nemen, bv. t.o.v. innoveren. Dit zou mogelijk ook kunnen leiden tot een vraag naar meer arbeidsmigranten in Nederland. Samenstelling: beperkt effect. De omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen verbeteren: - Betere beheersing van de taal zorgt mogelijk voor meer veiligheid op de werkvloer als iedereen begrijpt wat er gaande is.⁵⁵ - Daarnaast kan het beheersen van de Nederlandse taal arbeidsmigranten helpen om weerbaarder te worden, kennis te kunnen hebben van rechten en plichten en rechten ook daadwerkelijk in te roepen.⁵⁶ - Ook kan een arbeidsmigrant hiermee sneller contact maken met Nederlandse burgers. Dit kan leiden tot meer begrip.⁵⁷
Economische en maatschappelijke effecten	- Door het leren van de Nederlandse taal worden arbeidsmigranten voor een breder pallet aan functies/sectoren, waarvoor beheersing van Nederlandse taal nodig is, geschikt. Ook komen zij eerder in aanmerking voor een vast contract bij de werkgever.⁵⁸ - Door taallessen expliciet te verbinden aan werk kan dit de motivatie van arbeidsmigranten verhogen om de taal te leren.⁵⁹ - Beheersing van de Nederlandse taal essentieel om goed te kunnen communiceren met overheid, maatschappelijke organisaties en andere burgers. Kan leiden tot meer ontmoetingen, het leren kennen van elkaar en meer begrip.⁶⁰ Dit kan positief effect hebben op de sociale cohesie.
Juridisch, uitvoering en budgettair	

⁵⁴ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁵⁵ Taal- en cultuurverschillen op de werkvloer worden door Arbeidsinspectie aangewezen als mogelijke factor die bijdraagt aan meer arbeidsongevallen op de werkvloer onder arbeidsmigranten. Zie monitoring arbeidsongevallen 2023 – Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁵⁶ Adviesraad Migratie

⁵⁷ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

⁵⁸ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

⁵⁹ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁶⁰ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

Juridische haalbaarheid	Bestaande wet- en regelgeving. Geen aanpassingen noodzakelijk.
Uitvoerbaarheid	Dit instrument maakt gebruik van bestaande infrastructuur. Gemeenten zullen extra middelen beschikbaar hebben voor het aanbieden van cursussen en zullen hierop hun uitvoering kunnen aanpassen.
Tijdpad	De maatregel kan op relatief korte termijn worden ingevoerd, zodra financiële besluitvorming daarover gereed zou zijn via de Rijksbegroting of de Voorjaarsnota. De beschikbare WEB-middelen worden jaarlijks via een SPUK uitgekeerd aan gemeenten. DUO voert dit uit. Aanvullende middelen uit deze maatregel kunnen in deze verdeling relatief eenvoudig door DUO worden verwerkt.
Maatschappelijk draagvlak	- Vanuit de maatschappij ligt de extra inzet op faciliteiten voor migranten gevoelig. Tegelijkertijd hebben Nederlanders zorgen over het taalniveau van migranten.⁶¹ Uit onderzoek van het SCP blijkt dat Nederlanders het belangrijk vinden dat migranten zelfstandig hun weg in onze samenleving vinden.⁶² Hiervoor is het beheersen van de taal erg belangrijk. Als de verantwoordelijkheid bij de werkgever wordt belegd zal het draagvlak vanuit de maatschappij mogelijk meer toenemen. - Vanuit werkgevers zal er veel draagvlak zijn, omdat de kosten in dit geval niet bij hen komen te liggen, maar bij de overheid. <i>Aanpassingen</i> - Vanuit de maatschappij zal de maatregel waarschijnlijk eerder tot meer draagvlak leiden als migranten zelf en/of hun werkgever een deel van de kosten dragen. - Uit onderzoek blijkt dat arbeidsmigranten bereid zijn zelf een bijdrage te leveren aan taalonderwijs.⁶³ Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek ook dat te hoge financiële drempels ertoe kunnen leiden dat arbeidsmigranten de taal niet leren. - Uit een internationale vergelijkende analyse blijkt dat in verschillende Europese landen sprake is van taalonderwijs gedurende werktijd.⁶⁴

⁶¹ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

⁶² SCP (2019), Burgerperspectieven 2019|4, p. 47

⁶³ Investeren in Samenleven - Adviesraad Migratie (2025)

⁶⁴ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Eind 2024 verbleven er zo’n 745.520 EU-arbeidsmigranten in Nederland. Hiervan is een derde van de arbeidsmigranten na vijf jaar nog in Nederland (ongeveer 248.500 personen). Dit zal de groep zijn die met name geïnteresseerd is in het volgen van een cursus. We verwachten dat zo’n 20% van deze arbeidsmigranten een taalcursus wil volgen. Dit is gebaseerd op een pilot uitgevoerd in Limburg, waarbij 20% van de arbeidsmigranten die een cursus aangeboden kreeg deze gevolgd heeft. Dit komt neer op ongeveer 49.700 personen. Het is lastig om in te schatten wanneer deze groep een taalcursus gaat afnemen. We gaan ervan uit dat ze dit verspreid over de eerste drie jaar te doen (dus 16.600 personen per jaar). Daarnaast komen er jaarlijks ook nieuwe arbeidsmigranten naar Nederland. De jaarlijkse toename van arbeidsmigranten is ongeveer 6% (ongeveer 50.000 personen). Ongeveer een derde (ongeveer 16.700 personen) blijft hier langer dan vijf jaar. Dit zal met name de groep zijn die geïnteresseerd is in het volgen van een cursus. We doen de aanname dat van deze ‘nieuwe’ arbeidsmigranten er meer vrijwillig zullen deelnemen aan een taaltraject, zeker wanneer dit volledig bekostigd wordt. Een grove inschatting is dat 35% van de arbeidsmigranten dit zal doen. Dit komt neer op jaarlijks ongeveer 5.800 personen. OCW heeft echter aangegeven dat gemeenten maximaal 8500 nieuwe cursisten te kunnen behandelen in de eerste 3 jaar. Zij hebben tijd nodig om op te bouwen (mede gezien tekort NT2-docenten). We gaan ervan uit dat een taalcursus ongeveer 1.750 euro kost en dat een arbeidsmigrant maximaal 1 cursus afneemt. Het bedrag is gebaseerd op een subsidieregeling voor laaggeletterdheid van de gemeente Arnhem (Subsidieregeling Non-formele educatie - Gemeente Arnhem). We verwachten verder geen extra uitvoeringskosten voor het Rijk. Dit leidt tot de volgende som: - 2026 t/m 2028: 8.500 personen x 1.750 euro = 14, 9 miljoen euro - Vanaf 2029: 5.800 personen x 1.750 euro = 10,2 miljoen euro Alternatieve financiering Een alternatief is om de hogere overheidsuitgaven te bekostigen via een (sectorspecifieke) heffing (fiche 4.14) of een sociaal fonds (fiche 4.1). Per saldo zijn er dan geen budgettaire effecten voor de overheid: tegenover de hogere uitgaven staan hogere inkomsten uit (sectorspecifieke) heffingen. Dan wordt ook de verantwoordelijkheid van de werkgever op dit onderwerp vergroot.																						
<table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Taalonderwijs WEB</td><td>14,9</td><td>14,9</td><td>14,9</td><td>10,2</td><td>10,2</td><td>10,2</td><td>2029</td></tr></table>								budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Taalonderwijs WEB	14,9	14,9	14,9	10,2	10,2	10,2	2029
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																
Taalonderwijs WEB	14,9	14,9	14,9	10,2	10,2	10,2	2029																

4.8 Stimuleren gebruik effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid (BER)

Omschrijving	<i>Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat het gebruik van de 'effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid' wordt gestimuleerd.</i> Met dit instrument krijgen gemeenten inzicht in de huisvestingsopgave van arbeidsmigranten bij de vestiging van nieuwe bedrijvigheid. Het instrument helpt gemeenten in gesprek te gaan met bedrijven over de inzet en huisvesting van arbeidsmigranten in de regio. Dit vergroot de bewustwording over de effecten van het gevoerde beleid ten opzichte van de arbeids- en huisvestingsbehoefte. Op deze manier kan er meer samenhang aangebracht worden tussen het huisvestingsvraagstuk van arbeidsmigranten en het economisch en ruimtelijk beleid. De effectrapportage kijkt naar meer dan alleen ruimtelijk instrumentarium. Hoewel dit een bestaand instrument is, wordt het nu nog in beperkte mate gebruikt. Bredere toepassing door gemeenten in geheel Nederland kan bijdragen aan een gefundeerd gesprek op lokaal niveau over nieuwe bedrijvigheid en de gevolgen van arbeidsmigratie op lokale publieke voorzieningen, waaronder huisvesting. Op dit moment dient de effectrapportage primair als hulpmiddel. Het instrument is niet verplicht en niet randvoorwaardelijk. Dit betekent dat gemeenten niet verplicht zijn om de effectrapportage te gebruiken bij hun besluitvorming. Er is geen wettelijke grondslag om dit te koppelen aan beleidsvorming of besluitvorming over een vergunning. Ook is de effectrapportage alleen gericht op de huisvestingsbehoefte die voortkomt uit nieuwe bedrijvigheid en niet op de vraag naar andere (publieke) voorzieningen, zoals energie, ruimte en andere voorzieningen (bijv. huisarts). Bij bredere toepassing kan bekeken worden of het in een later stadium zinvol kan zijn om de huidige effectrapportage verder uit te breiden. Het stimuleren van het gebruik van de BER kan op verschillende manieren plaatsvinden. Onderzocht zou moeten worden op welke manier de BER gestimuleerd kan worden. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de BER alleen toeziet op nieuwe bedrijvigheid: wijzigingen/uitbreidingen binnen bestaande bedrijven (en veranderingen van personeelssamenstelling zonder enige fysieke wijziging van activiteiten) zouden evengoed arbeidsmigranten kunnen aantrekken. De huidige effectrapportage, die alleen huisvesting beslaat, zou eventueel uitgebreid kunnen worden, waardoor ook het effect van nieuwe bedrijvigheid op andere voorzieningen in kaart kan worden gebracht en eventueel als voorwaarde voor vergunning gesteld kan worden. Deze uitbreiding zal nader onderzocht moeten worden.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Door het gebruik van de bestaande handreiking van de effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid te stimuleren wordt deze effectiever. Doel van het stimuleren van de effectrapportage is dat (lokale) overheden in een vroegtijdig stadium gaan nadenken over de effecten van het gevoerde beleid op vestiging van bedrijven ten opzichte van de arbeids- en huisvestingsbehoefte in de gemeente en regio. Het beoogde effect is dat er zorgvuldig wordt afgewogen of een vestigingslocatie geschikt is, zodat nieuwe bedrijvigheid die arbeidsmigranten nodig heeft alleen op locaties komt waar dat past bij de woningvoorraad en andere voorzieningen.

	Met deze stimulans zouden een aantal knelpunten worden opgelost: • Een veelgehoord knelpunt in het huidige systeem is dat een bedrijf zich kan vestigen en arbeidsmigranten kan aantrekken, zonder verantwoordelijkheid te hoeven nemen voor de effecten die dit heeft op huisvesting en andere voorzieningen ('wel de lusten, niet de lasten'). Op deze wijze worden bedrijven/werkgevers hier medeverantwoordelijk voor gemaakt: zij zullen proactief moeten nadenken over huisvesting voor hun werknemers (en andere voorzieningen) om een vergunning te krijgen. • Een gemeente kan niet meer individueel nieuwe bedrijvigheid aantrekken zonder na te denken over druk op huisvesting (en andere voorzieningen), waardoor dit wordt afgewenteld op de regio. Met deze maatregel worden zij gestimuleerd in kaart te brengen hoe er in de huisvestingsbehoefte (en behoefte aan andere voorzieningen) kan worden voorzien. Dit sluit aan op het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting. Hierin worden gemeenten verplicht om in hun volkshuisvestingsprogramma de opgave voor de huisvesting van arbeidsmigranten inzichtelijk te maken en hiervoor beleid te ontwikkelen. De BER kan gebruikt worden als input voor dit programma. • Er komt meer grip op arbeidsmigratie: internationale arbeidskrachten worden alleen aangetrokken als dit passend is bij de lokale situatie.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Het stimuleren van de effectrapportage kan een remmend effect hebben op arbeidsmigratie. Nieuwe bedrijven zullen beperkt worden in hun mogelijkheden om ongecontroleerd arbeidsmigranten naar Nederland te halen; dit is alleen wenselijk als er voldoende huisvesting (en mogelijk andere voorzieningen) voor hen beschikbaar is. Wanneer de huisvestings- en voorzieningsbehoefte van aan te trekken arbeidsmigranten niet kan worden gegarandeerd, kan dit resulteren in het feit dat beleid niet toestaat dat een bedrijf zich vestigt, ofwel andere keuzes moet maken voor de inrichting van het bedrijf, waardoor minder arbeidsmigranten naar Nederland hoeven te komen. Het remmende effect zal beperkt zijn, omdat de maatregel alleen toeziet op nieuwe bedrijvigheid en niet op wijzigingen/uitbreidingen binnen bestaande bedrijven. Samenstelling: hangt af van welke bedrijven eventueel beperkt worden in mogelijkheden om arbeidsmigranten aan te trekken. Omstandigheden: Daarnaast zouden de omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen verbeteren door deze maatregel, door het voorkomen van situaties waarbij er geen huisvesting en/of andere voorzieningen aanwezig zijn voor arbeidsmigranten die een nieuw bedrijf aantrekt.
Economische en maatschappelijke effecten	• Economische effecten: Deze maatregel heeft zeer waarschijnlijk gevolgen voor het concurrentievermogen van Nederland om nieuwe bedrijven te vestigen. Gezien de krappe woningmarkt en bestaande druk op andere voorzieningen, is het voorstelbaar dat het invoeren van deze maatregel ervoor zal zorgen dat bepaalde bedrijven zich moeilijker kunnen vestigen in Nederland. Wanneer deze maatregel wordt ingeperkt tot bepaalde sectoren, geeft dit bedrijven in deze sectoren een nadeel ten opzichte van andere sectoren. • Werkgelegenheid: Wanneer bedrijven zich moeilijker kunnen vestigen (misschien ook in specifieke regio's), heeft dit een negatief effect op de werkgelegenheid. Anderzijds zou een neveneffect kunnen zijn dat nieuwe

	bedrijven proberen werknemers aan te trekken die al gehuisvest zijn (Nederlandse werknemers of al gevestigde arbeidsmigranten), waardoor het effect beperkt zou blijven. • Brede welvaart: de verwachting is dat deze maatregel voorkomt dat er extra druk ontstaat op de woningvoorraad en eventueel andere voorzieningen (afhankelijk van de uitwerking van de maatregel). Dit heeft een positief effect op brede welvaart.
--	--

Juridisch, uitvoering en budgettair

Juridische haalbaarheid	<i>Omgevingswet: een verplichting is niet passend</i> In dit fiche staat het stimuleren van de BER centraal. Er is eerder een eerste juridische verkenning gedaan naar de mogelijkheden om de effectrapportage (die op dit moment toeziet op huisvesting) juridisch te verankeren in de Omgevingswet als verplichting. Hieruit blijkt dat een verplichting niet passend is binnen het omgevingsrecht. Arbeidsgerelateerde onderwerpen vallen op dit moment buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Dit impliceert dat in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning geen regels (of voorschriften) kunnen worden opgenomen over de samenstelling of herkomst van het personeel dat activiteiten uitvoert. Het is alleen mogelijk om regels op te nemen binnen het stelsel van de Omgevingswet die over de fysieke leefomgeving gaan. Huisvesting is alleen ruimtelijk relevant voor zover dit betrekking heeft op ruimtegebruik/locaties en mogelijke milieueffecten op de omgeving. Bijvoorbeeld: een locatie voor huisvesting mag wel geregeld worden, maar het aantal personen dat in de huisvesting verblijft niet. <u>Achtergrond</u> • Op grond van de Omgevingswet stellen gemeenten verplicht een omgevingsvisie vast met het integrale langetermijnbeleid voor de fysieke leefomgeving. De wet laat dit instrument vormvrij: het is bedoeld om een brede afweging te maken over het beschermen en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Hiertoe behoort ook het beleid voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: ruimtelijke ordening): het concentreren, combineren of juist scheiden van functies in de ruimte opdat het geheel een optimaal samenstel vertegenwoordigt. Onderdeel van deze afweging is ook het beleid voor het toelaten van nieuwe bedrijfslocaties. Bij dit beleid kunnen ook (indirecte) gevolgen, zoals een huisvestingsbehoefte voor arbeidsmigranten, worden meegenomen. • Middels het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting worden gemeenten verplicht om in hun volkshuisvestingsprogramma de opgave voor de huisvesting van arbeidsmigranten inzichtelijk te maken en hiervoor beleid te ontwikkelen. Hiermee worden arbeidsmigranten expliciet meegenomen als aandachtsgroep voor de woningbouwopgave. • Op grond van de Omgevingswet stellen gemeenten een omgevingsplan vast met regels die voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: bestemmingsplan). De functietoedeling kan ook regels inhouden die bedrijvigheid voor bepaalde locaties toelaten of juist beperken of uitsluiten. Het stellen van dergelijke regels kan <i>mede</i> zijn ingegeven door de gevolgen van het toelaten van (bepaalde) bedrijvigheid, c.q. het situeren van bedrijvigheid op locaties waar dat in meerdere opzichten (o.a. vanwege huisvesting) gunstig is. • Een keuze om bedrijvigheid in een omgevingsplan te beperken of uit te sluiten kan <i>niet uitsluitend of rechtstreeks</i> zijn ingegeven door
--------------------------------	---

	(verwachte) huisvestingsproblemen gerelateerd aan de inzet van arbeidsmigranten. De Omgevingswet beperkt zich tot het reguleren van activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een toegenomen vraag naar huisvesting is een gevolg voor de (krapte op de) woningmarkt. Een gevolg voor de fysieke leefomgeving is er niet altijd, behalve als er aantoonbaar ook fysieke problemen ontstaan (bijvoorbeeld in de sfeer van overlast of leefbaarheid). Om die reden lijkt er in beginsel geen ruimte voor een voorwaardelijke verplichting in een omgevingsplan, die bedrijvigheid wel toelaat maar onder de voorwaarde dat eerst huisvesting is geregeld. • Om dezelfde reden kan een verzoek van een bedrijf om een omgevingsplan te wijzigen of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen onder de Omgevingswet niet geweigerd worden op louter die gronden. Steeds zullen er bijkomende ruimtelijke argumenten moeten zijn die de doorslag geven. • In het omgevingsrecht is er veelal geen noodzaak om op gemeentelijk niveau in detail te regelen wat voor type bedrijf ergens gevestigd mag zijn. Met de Omgevingswet wordt juist beoogd dat bedrijvigheid niet tot in detail in het omgevingsplan wordt vastgelegd, onder meer omdat de regels die bedrijfsprocessen reguleren vooral op rijksniveau zijn gesteld en aanhaken op specifieke bedrijfsmatige activiteiten vanwege hun concrete milieugevolgen. • Zelfs al konden omgevingsvergunningen voor nieuwe bedrijfsvestiging (of het verrichten van milieubelastende activiteiten) worden geweigerd of van voorschriften over huisvesting worden voorzien, dan is er onder de Omgevingswet nog steeds geen sluitend systeem mogelijk. Eenmaal vergunde en bestaande bedrijven kunnen namelijk, zonder ooit een vergunning of ander besluit nodig te hebben, hun personeelsbestand vrijblijvend uitbreiden door (meer) gebruik te gaan maken van arbeidsmigranten. Hiermee wordt dus zeer beperkte grip op arbeidsmigratie bewerkstelligd. <i>Ander juridisch instrumentarium</i> Er zal moeten worden onderzocht of de juridische verankering van de effectrapportage op een andere basis dan het omgevingsrecht mogelijk is, of onderzocht zou moeten worden of de grondslag in de Ow uitgebreid kan worden. Eventueel moet er nieuwe regelgeving worden gemaakt. Opties die verkend kunnen worden zijn: • Op basis van de Gemeentewet: opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Een mogelijke optie is dat gemeenten op basis van hun autonome bevoegdheid zelf regels te stellen over de effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid. Deze optie betekent dat het aan elke gemeente zelf is om te bepalen of ze dit willen doen en zo ja, hoe. Daarbij moeten gemeenten wel rekening houden met de bovengrens van die autonome bevoegdheid. Dit betekent dat de gemeentelijke verordening binnen de grenzen van het nationale (en provinciale) recht moet blijven en het onderwerp nog niet uitputtend geregeld mag zijn op nationaal of provinciaal niveau. Gezien de gesignaleerde beperkingen in het omgevingsrecht, waar het niet mogelijk lijkt om deze voorwaarden te stellen, is dit waarschijnlijk geen realistische route, maar dit kan verder uitgewerkt worden. Verder
--	---

	zullen de obstakels die op landelijk niveau gelden, zoals Europeesrechtelijke beperkingen, vaak op gemeentelijk niveau ook een rol spelen. • Middels instrumentarium van EZ (zie programma Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen). Er kan onderzocht worden of dit (juridische) aanknopingspunten biedt. <i>Overige juridische overwegingen</i> Daarnaast is het de vraag of het juridisch haalbaar is om deze maatregel te beperken tot bedrijvigheid waarbij arbeidsmigranten (niet-Nederlandse werknemers) te werk worden gesteld. Zonder inperking zou deze maatregel immers gelden voor alle nieuwe bedrijvigheid: ook bedrijvigheid die bijvoorbeeld medewerkers uit Duitsland of België (in de grensregio) aantrekt. Dit legt geen beslag op de Nederlandse woningvoorraad en voorzieningen en valt dan ook buiten het beoogde doel van de maatregel. Daarnaast zal er gekeken moeten worden of deze maatregel alleen zou moeten gelden voor bedrijvigheid met arbeidsmigranten met een lager inkomen (bijv. tot 130% van het WML) of voor alle internationale medewerkers ('expats'). Ook voor internationale medewerkers met een hoger inkomen geldt dat er een huisvestingsbehoefte is; echter is het voorstelbaar dat deze groep huisvesting zal zoeken in de reguliere woningvoorraad. Ook zal moeten worden uitgewerkt hoe een dergelijke maatregel zich verhoudt tot EU-wetgeving, zoals vrijheid van vestiging.
Uitvoerbaarheid	De uitvoerbaarheid van deze maatregel hangt af van de concrete uitwerking en op welke basis deze juridisch verankerd wordt. Wanneer de maatregel toeziet op huisvesting bestaan daarvoor de volgende opties: • In de Omgevingswet zou het gaan om een voorwaardelijke verplichting in het omgevingsplan ofwel het weigeren van een verzoek van een bedrijf om een omgevingsplan te wijzigen of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit niet te verlenen op grond van het niet kunnen voorzien in de huisvestingsbehoefte. Dit is echter juridisch niet passend in het stelsel van de Omgevingswet, zoals hierboven toegelicht. • Een optie waarvan verkend zou kunnen worden of deze wel passend is binnen de Omgevingswet, is de optie van het enkel verplicht stellen van het gebruik van de effectrapportage (zonder dit dus randvoorwaardelijk te maken). Dit zou eventueel kunnen middels een instructieregel van het Rijk. Echter zal een dergelijke instructieregel goed onderbouwd moeten worden en is het verwachte effect hiervan op grip op arbeidsmigratie beperkt. • Op basis van de Gemeentewet, een concrete uitwerking in APV. Zoals hierboven beschreven is dit waarschijnlijk juridisch niet haalbaar. • Op basis van instrumentarium EZ: uitvoerbaarheid afhankelijk van concrete invulling, mits er (juridische) aanknopingspunten zijn. Wanneer deze beleidsmaatregel toeziet op niet alleen huisvesting, maar ook andere voorzieningen, moet nader bezien worden hoe de maatregel concreet vorm kan krijgen.
Tijdpad	Onbekend. Het benodigde tijdpad hangt af van de concrete invulling van de maatregel. Wanneer er nieuwe regelgeving gemaakt dient te worden, moet rekening gehouden worden met minimaal een jaar tot enkele jaren doorlooptijd.
Maatschappelijk draagvlak	Het maatschappelijk draagvlak zal afhangen van de concrete invulling van de maatregel. Aannemelijk is dat het inperken van de mogelijkheden voor vestiging van nieuwe bedrijvigheid tot maatschappelijke weerstand kan leiden. Anderzijds zou een betere afweging over de vestiging van nieuwe bedrijvigheid, waarbij

	rekening wordt gehouden met druk op huisvesting en andere voorzieningen, waarschijnlijk ook op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Zoals benoemd bij effecten, draagt dit bij aan brede welvaart. In het regeerprogramma van kabinet Schoof-I is opgenomen dat er een afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid wordt ontwikkeld, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Het kabinet redeneert dat een uniform en verplicht kader voor alle gemeenten overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen kan helpen voorkomen, en inzichtelijk kan maken welke bedrijfslocatie het meest geschikt is voor de vestiging van nieuwe bedrijvigheid. Er lijkt momenteel dus politiek draagvlak te zijn voor een gelijksoortige maatregel. Daarnaast sluit dit ook aan bij het rapport 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart' van de Adviesraad Migratie (2024). Daarin pleit de Adviesraad voor een arbeidsmigratiebeleid dat niet enkel is gebaseerd op economische belangen maar ook rekening houdt met maatschappelijke en ecologische gevolgen, oftewel: brede welvaart.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De budgettaire effecten zijn afhankelijk van de concrete invulling van de maatregel (als deze juridisch haalbaar en uitvoerbaar blijken). Vooralsnog gaan we ervan uit dat de maatregel budget neutraal is, omdat het geldt als kaderstellend voor lopend beleid.

4.9 Verhoging van boetes op terrein van eerlijk werk en versterken van instrumentarium van de Arbeidsinspectie

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze maatregel in dat boetes voor overtreding van de Wav, WagWEU, WML en Waadi worden verhoogd, vervolgens jaarlijks worden geïndexeerd en de mogelijkheid wordt geïntroduceerd voor het opleggen van een Last onder dwangsom in de arbeidswetten.</i> Eerder heeft de Arbeidsinspectie in een signaal onderbouwd dat de boetehoogte bij de arbeidswetten niet altijd in verhouding staat tot het mogelijke financiële gewin van de werkgever (zie Signaal Nederlandse Arbeidsinspectie financiële drijfveren overtredingen Wav Publicatie Nederlandse Arbeidsinspectie). Er is daarom een roep om de boetes te verhogen. SZW heeft onderzoek laten verrichten naar de boetehoogte bij de arbeidswetten en breder het instrumentarium van de Arbeidsinspectie. Het onderzoek is inmiddels gepubliceerd. Bij de bredere versterking van het instrumentarium van de Arbeidsinspectie kan specifiek gedacht worden aan de introductie van de mogelijkheid van het opleggen van een Last onder dwangsom (LoD). De LoD kan nu al wel ingezet worden voor overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet en WML en is daar effectief. Voor de andere arbeidswetten is dat nog niet mogelijk. De LoD bestaat uit twee onderdelen: de opdracht om iets te doen (de last) en de waarschuwing dat als (in dit geval) de werkgever dat nalaat, de werkgever een bepaalde geldsom moet betalen (dwangsom). Het is daarmee een instrument dat de werkgever gericht aan kan zetten tot gewenste maatregelen.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Werkgevers en daarbij vooral de niet-willers wegen het financiële gewin van misstanden mee bij de keuze om arbeidsmigranten in te zetten met overtreding van de arbeidswetten. Uit onderzoek van SEO blijkt dat hogere boetes vooral afschrikkende werking hebben bij werkgevers die de wet bewust overtreden en niet naleven. Hogere boetes (specifiek voor deze groep) hebben mogelijk effect dat zij minder snel kiezen voor overtreding van arbeidswetten. Samenstelling: Naar verwachting afname van laagproductieve arbeidsmigratie die alleen rendabel is wanneer beloning / arbeidstijd ligt onder wettelijke regime bij werkgevers die gekwalificeerd kunnen worden als niet-willers. Omstandigheden: Hogere boetes kunnen leiden tot beter nalevingsgedrag bij werkgevers die de wet bewust niet naleven en daarmee tot verbetering van de omstandigheden waaronder arbeidsmigranten werken.
Economische en maatschappelijke effecten	- Hogere boetes en inzet van bredere instrumenten kan positief bijdragen aan de naleving door werkgevers en misstanden beperken. - Hogere boetes draagt bij aan een gelijk speelveld tussen werkgevers die zich aan de wet houden vs overtreders. - Met introductie van de last onder dwangsom wordt het mogelijk om bij calculerende werkgevers eerder effect te bereiken dan via het

	herhaaldelijk opleggen van een boete, omdat via een last hele concrete maatregelen kunnen worden opgelegd.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Vergt aanpassing van wet- en regelgeving. De boetenormbedragen zijn vastgelegd in beleidsregels boeteoplegging. Bij het verhogen van de boetes moet daarnaast gekeken worden naar een verhoging die ook evenredig is en wordt bevonden door de rechtelijke macht.
Uitvoerbaarheid	De Arbeidsinspectie is bekend met de instrumenten van boeten en last onder dwangsom. Inzet van deze instrumenten is daarmee uitvoerbaar. Een definitieve uitspraak over de uitvoerbaarheid kan de Arbeidsinspectie doen bij een U&H-toets.
Tijdpad	Vergt aanpassing van wet en regelgeving. LoD vraagt wetswijziging (met doorlooptijd van 2 jaar). Verhogen boetes vraagt aanpassing van de boetebeleidsregels (doorlooptijd half jaar). Het structureel indexeren vraagt daarnaast een wetswijziging (met doorlooptijd van minimaal 2 jaar).
Maatschappelijk draagvlak	Er bestaat breed draagvlak voor strenge aanpak overtredingen. Het is wel van belang dat de aanpak ook evenredig is.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Voor de budgettaire gevolgen is ervan uitgegaan dat de maatregelen worden uitgevoerd zonder uitbreiding van de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Of dit daadwerkelijk mogelijk is, en zo nee, wat de benodigde (of gewenste) uitbreiding van de Arbeidsinspectie is, kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets definitief worden vastgesteld. Meer handhaving en toezicht vergen extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 mln. Hogere boetebedragen leiden (ceteris paribus) tot hogere overheidsinkomsten. De opbrengsten zijn afhankelijk van de hoogte van de boetebedragen en daarom is vooraf geen inschatting mogelijk.

4.10 Verhogen budget Arbeidsinspectie

Omschrijving	<i>Deze optie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in een verhoging van het budget van de Arbeidsinspectie, waardoor er meer gehandhaafd kan worden.</i> De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de arbeidswetten (Wav, WML, Waadi, WagwEU en Arbeidstijdenwet) en de Arbeidsomstandighedenwet. Arbeidsmigranten hebben vaker dan gemiddeld met overtredingen van deze wetten en gevaarlijke arbeidsomstandigheden te maken. Verhogen van het budget van de Arbeidsinspectie leidt tot meer toezicht en handhaving op de naleving van deze wetten door werkgevers. De Arbeidsinspectie houdt geen toezicht op aanpalende onderwerpen zoals de huisvesting van arbeidsmigranten
Doel	Een overkoepelend doel is de misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De Arbeidsinspectie werkt risicogericht en houdt maar toezicht op een klein deel van de werkgevers. Verhoging van het budget van de Arbeidsinspectie leidt tot meer inzet op toezicht en handhaving. Door de hogere pakkans en daarmee gepaard gaande kosten voor werkgevers zal dit leiden tot een kleiner beroep op arbeidsmigranten die nu met ontduiking van de arbeidswetten aan het werk worden gesteld. Samenstelling: We zien een oververtegenwoordiging van overtredingen bij laagproductieve arbeid. Door daar extra inspectiecapaciteit op te zetten, mag verwacht worden dat hier met name sprake zal zijn van een afname. Omstandigheden: Door de hogere pakkans draagt deze maatregel bij aan de naleving van de arbeidswetten en arbeidsomstandighedenwet door werkgevers. Hierdoor zal het aantal misstanden afnemen. Dit heeft positief effect op de positie van arbeidsmigranten.
Economische en maatschappelijke effecten	Draagt bij aan gelijk speelveld tussen werkgevers die zich aan de wet houden en overtreders. Naar verwachting wijziging in de omvang, samenstelling en omstandigheden waaronder arbeidsmigranten werken en afname lasten voor de maatschappij.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Vergt geen aanpassing van wet- en regelgeving.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar.
Tijdpad	Vanwege werving, opleiding en praktijkbegeleiding is groei stapsgewijs en nieuwe capaciteit is pas na een jaar operationeel inzetbaar.
Maatschappelijk draagvlak	Uiteenlopende partijen bepleiten strengere aanpak van overtreders. De maatregel kan zodoende naar verwachting op maatschappelijk draagvlak rekenen.

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Afhankelijk van de gewenste intensivering van het toezicht en handhaving. Dit is een politieke keuze. Vanwege noodzakelijke opleiding en praktijkbegeleiding is het gewenst dat extra middelen structureel beschikbaar komen. Per extra team inspecteurs zijn de kosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen (inclusief versterking van de brede inspectieketen). In onderstaande tabel wordt uitgegaan van een geleidelijke uitbreiding van de capaciteit met 5 teams (structureel € 19,5 miljoen). <table border="1" data-bbox="448 472 1394 616"> <tr> <th data-bbox="448 472 675 577">budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th data-bbox="675 472 778 577">2026</th><th data-bbox="778 472 882 577">2027</th><th data-bbox="882 472 986 577">2028</th><th data-bbox="986 472 1090 577">2029</th><th data-bbox="1090 472 1193 577">2030</th><th data-bbox="1193 472 1289 577">Struc.</th><th data-bbox="1289 472 1394 577">Struc. in</th></tr> <tr> <td data-bbox="448 577 675 616"></td><td data-bbox="675 577 778 616">1,9</td><td data-bbox="778 577 882 616">3,9</td><td data-bbox="882 577 986 616">7,8</td><td data-bbox="986 577 1090 616">11,7</td><td data-bbox="1090 577 1193 616">15,6</td><td data-bbox="1193 577 1289 616">19,5</td><td data-bbox="1289 577 1394 616">2031</td></tr> </table>							budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in		1,9	3,9	7,8	11,7	15,6	19,5	2031
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in																
	1,9	3,9	7,8	11,7	15,6	19,5	2031																

4.11 Derdelander direct in dienst bij de feitelijk werkgever

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat alle aanvragen voor een werkvergunning waarop een volledige arbeidsmarktoets van toepassing is alleen op naam van de feitelijk werkgever kunnen worden afgegeven.</i> Op deze manier treedt de vreemdeling rechtstreeks in dienst bij de feitelijk werkgever. Tegelijkertijd is het niet meer mogelijk voor uitzendbureaus om derdelanders in dienst te nemen, die vervolgens aan verschillende andere partijen worden uitgeleend, voor functies waarvoor een volledige arbeidsmarktoets geldt. Een alternatieve optie is om een maximum aantal feitelijk werkgevers te laten opnemen op de werkvergunning. Het UWV ziet het aantal aanvragen voor een werkvergunning toenemen door de huidige krapte op arbeidsmarkt. In 2024 zijn er ten opzichte van 2019 16.102 meer tewerkstellingsvergunningen (twv) en gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid (gvva) adviezen verstrekt door UWV. Het aantal toegekende werkvergunningen aan tussen- of uitzendbureaus met een volledige arbeidsmarktoets lag in 2022 op 166, in 2023 op 338 en in 2024 op 467. De huidige regelgeving laat toe dat een werkgever arbeid laat verrichten door een vreemdeling voor wie een andere werkgever beschikt over een twv of een gvva. Op de vergunning moet wel de werkgever waar de arbeid daadwerkelijk wordt verricht vermeld staan. De werkgever waar de arbeid daadwerkelijk wordt verricht noemen we de feitelijk werkgever. Deze wijziging voorkomt niet dat een werkgever nog steeds gebruik kan maken van gemachtigden om een aanvraag voor een werkvergunning te laten indienen. Dit kan wellicht ondervangen worden door aanvullende voorwaarden, plichten, weigerings- en intrekingsgronden te introduceren, naar voorbeeld van het voorgestelde in de Kamerbrief over tegengaan misbruik uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling.⁶⁵
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	

⁶⁵ Beslisnota bij Kamerbrief over tegengaan misbruik uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -/0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De verwachting is dat dit leidt tot minder aanvragen voor een werkvergunning, omdat de drempel voor sommige werkgevers, die nu arbeidsmigranten inlenen, hoger wordt. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: Door een werkvergunning alleen af te geven aan een feitelijk werkgever voor werkvergunningen met een arbeidsmarkttoets is de verwachting dat de feitelijk werkgever meer verantwoordelijkheid voelt voor de werknemer en is de hoop dat arbeidsmigranten beter behandeld worden, er minder ondoorzichtige constructies ontstaan en de aanvragers/werkgevers directer aansprakelijk kunnen worden gesteld. Daarnaast zal een deel van het verdienmodel voor uitzendbureaus/tussenpersonen voor deze specifieke groep wegvallen. Daardoor is de verwachting dat de omstandigheden voor de arbeidsmigranten zullen verbeteren; en dat minder arbeidsmigranten (met name vakkrachten) naar Nederland worden gehaald omdat de werkgever zelf de verantwoordelijkheid gaat dragen voor de arbeidsmigrant.
Economische en maatschappelijke effecten	- De aanpassing van bestaande wetgeving heeft economische effecten voor uitzendbureaus en tussenpersonen en hun bedrijfsmodel. Een uitzendbureau kan geen derdelanders meer ter beschikking stellen voor functies waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt. Werkstudenten uit een land van buiten de EU en asielzoekers kunnen nog wel via een uitzendbureau aan het werk. Voor werkgevers betekent het mogelijk dat zij meer inspanningen zullen leveren om Europese werknemers aan te trekken. - Het risico bestaat dat na de wijziging werkgevers een andere route kiezen bijvoorbeeld via een detacheringsconstructie. Hierdoor kan een verdienmodel blijven bestaan en kunnen werknemers alsnog in een kwetsbare positie belanden. Daarnaast heeft wijziging van wetgeving effect op alle aanvragen voor een werkvergunning, en is het niet sectorspecifiek. Het kan daardoor sectoren raken waar vooralsnog geen of weinig misstanden zichtbaar zijn. Echter kan deze maatregel ook een preventieve werking hebben, zeker als door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt meer aanvragen voor werkvergunningen in verschillende sectoren verwacht worden. - De zorgsector is een voorbeeld waarin het goed zichtbaar is dat werkvergunningen in veel gevallen niet aan de werkgever zelf worden afgegeven, maar aan een tussenpersoon of uitzendbureau. Waardoor de vreemdeling niet direct in dienst treedt bij de feitelijk werkgever. Dit heeft als gevolg dat het niet altijd duidelijk is wie de feitelijk werkgever is, en daardoor de overheid onvoldoende zicht heeft op de werkomstandigheden van de derdelander en of deze zich in een kwetsbare positie bevindt. En dit maakt het lastiger om de feitelijk werkgever verantwoordelijk te houden bij misstanden of misbruik. Echter, werkgevers zijn wel primair verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden en -voorwaarden voor hun werknemers. We zien (o.a. op basis van signalen van NLA en UWV) dat er rondom uitzendbureaus/tussenpersonen geregeld dingen misgaan. De Atw, Wml, en Wav worden bijvoorbeeld overtreden. Er worden ongewenste constructies bedacht, omdat deze uitzendbureaus/tussenpersonen de aanvraag van vergunningen voornamelijk zien als een verdienmodel en een beperkte (zorg)plicht hebben of ervaren jegens de werknemers. Deze

	risico's worden verminderd op het moment dat de maatregel in werking is getreden.																
Juridisch, uitvoering en budgettair																	
Juridische haalbaarheid	Om dit te bewerkstellingen is ten minste een aanpassing nodig van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (RuWav 2022). Daarvoor zal nader onderzocht moeten worden of het binnen de systematiek van de Wav mogelijk is om een dergelijke voorwaarde te stellen en daarmee directe indiensttreding (in bepaalde situaties) verplicht te stellen.																
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar volgens het UWV. Eventuele doorwerking in het vreemdelingenrecht incl. uitvoeringsgevolgen voor de IND moet nog nader onderzocht worden. Handhaving door de arbeidsinspectie zal naar verwachting eenvoudiger worden omdat deze maatregel leidt tot kortere ketens en helderder verantwoordelijkheden. Wijzigingen in wet- en regelgeving zullen ook aan de Arbeidsinspectie worden voorgelegd voor toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid																
Tijdpad	Invoering van deze maatregel vergt een herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (en lagere regelgeving)/ Een wetswijziging duurt ten minste 18 maanden exclusief de voorbereiding.																
Maatschappelijk draagvlak	Het is onbekend hoe groot het maatschappelijk draagvlak zal zijn. De maatregel zal mogelijk leiden tot weerstand bij uitzendbureaus en tussenpersonen, omdat dit invloed heeft op hun verdienmodel. De maatregel sluit aan bij het doel van het kabinet om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren.																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Geschatte uitvoeringskosten UWV: <table><tr><th>Fiche / voorstel (Bedragen x € 1 mln.)</th><th>Impact uitvoering</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>2030</th></tr><tr><td>Feitelijk werkgever - indiensttreding</td><td>beperkt</td><td>1,5</td><td>1,5</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td></tr></table> De eerste globale inschatting van de uitvoeringskosten UWV wordt ingeschat op minder dan € 2 miljoen in het jaar voorafgaand aan en in het jaar van invoering (in de budgettaire tabel is daarom uitgegaan van € 1,5 miljoen). De werkelijke impact zal bepaald moeten worden met een U-toets, als de maatregel nader is uitgewerkt. Ervan uitgaande dat de maatregel alleen geldt voor de aanvragen waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt is de impact beperkt. Incidentele kosten hangen samen met aanpassing processen + formulieren. Dit geeft een beslag op ICT/IV-capaciteit, daarnaast moet personeel geïnstrueerd en opgeleid worden. Na de aanpassingen is het werk voor TWV aanvragen beperkt anders dan nu het geval is.	Fiche / voorstel (Bedragen x € 1 mln.)	Impact uitvoering	2026	2027	2028	2029	2030	2030	Feitelijk werkgever - indiensttreding	beperkt	1,5	1,5	0	0	0	0
Fiche / voorstel (Bedragen x € 1 mln.)	Impact uitvoering	2026	2027	2028	2029	2030	2030										
Feitelijk werkgever - indiensttreding	beperkt	1,5	1,5	0	0	0	0										

4.12 Afschaffen au-pair regeling

Omschrijving	<i>De beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in de huidige au-pairregeling wordt afgeschaft.</i> De au-pairregeling het mogelijk voor mensen tussen de 18 en 25 jaar van buiten de EU om deel te nemen aan een (cultureel) uitwisselingsprogramma. Deze regeling wordt afgeschaft. Dit betekent dat het voorschrift vreemdelingen (VV) moet worden gewijzigd en het betreffende beleid uit de Vreemdelingencirculaire (Vc) moet worden geschrapt.
Doel	Het overkoepelende doel is minder vraag naar laagbetaalde en lage kwaliteit arbeid (bouwsteen 1) en misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een subdoel is om het aantal regelingen voor toelating van migranten van buiten de EU te verminderen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Door deze regeling komen er minder au pairs naar Nederland. De aantallen au pairs die (van buiten EU/EER) jaarlijks naar Nederland komen met de verblijfsvergunning au pair zijn als volgt: 2024; 2.310, 2023; 1.980, 2022; 1.630, 2021; 1.380, 2020; 1.200, 2019; 1.470, 2018; 1.400. De top drie nationaliteiten zijn Filipijns, Zuid Afrikaans en Braziliaans.⁶⁶ Het effect op de omvang van arbeidsmigratie in Nederland is afhankelijk van of en hoeveel au-pairs via een andere route naar NL kunnen komen. Een denkriching is om de au pair regeling over de hevelen naar de GVVA (nu niet het geval). Ook zou er meer werving kunnen komen voor au pairs uit andere EU lidstaten. Deze doelgroep is niet/nauwelijks in beeld. Samenstelling: in principe leidt deze maatregel tot minder au pairs in laagbetaalde banen. Dit is ook afhankelijk van de andere route die au pairs kunnen gebruiken. Waarschijnlijk is dit beperkt gegeven de voorwaarden die zijn verbonden aan de gvva-aanvraag. Omstandigheden: Het opheffen van deze regeling kan misstanden en uitbuiting binnen de au-pairregeling voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de au pairs meer dan 30 uur per week werkt terwijl de maximale verloning via de au-pairregeling 340 euro per maand is. Het hoofddoel van de au pair regeling is culturele uitwisseling, en niet het werken in Nederland. De au pair komt niet naar Nederland met als hoofddoel het verrichten van huishoudelijk werk en/of werkzaamheden ten behoeve van het gastgezin. Daarom is voor de au-pair op grond van de Wet arbeid vreemdelingen en de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen geen tewerkstellingsvergunning vereist. Ook geniet de au pair niet de bescherming als werknemer. Het gastgezin biedt de au pair kost- en inwoning. Ook krijgt de au pair zakgeld van maandelijks maximaal € 340 ter vergoeding van de

⁶⁶ Mensen die vanuit binnen de EU werken als au pair vallen niet onder de au pair regeling zoals opgenomen in de Nederlandse vreemdelingenwet. Hierdoor is niet bekend hoeveel EU-burgers zich als au pair in Nederland gevestigd hebben.

	gemaakte kosten (bv. reis naar Nederland of bemiddelingskosten au pair bureau). De au pair verricht maximaal 30 uur per week lichte huishoudelijke werkzaamheden en helpt mee bij het zorgen voor de kinderen. Tegelijkertijd blijkt dat in de praktijk au pairs soms wel (buiten het gastgezin) aan het werk zijn in Nederland of binnen het gastgezin als volwaardig nanny of huishoudelijk werker functioneren. Al in 2014 werd uit onderzoek van het WODC duidelijk dat de helft van de au pairs meer werkt dan de toegestane 30 uur. De afgelopen jaren zijn er bij de IND enkele tientallen meldingen geweest van misbruik van de au-pairregeling (in totaal 40 gedurende 2023-2025). Het is overigens niet uit te sluiten dat het werkelijke aantal situaties waarbij er sprake is (geweest) van oneigenlijk gebruik hoger ligt. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren verschillende nieuwsartikelen verschenen in de media over uitbuiting van au pairs.⁶⁷ In dat kader zijn er op verschillende momenten aanpassingen gedaan aan de regeling om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, het meest recentelijk in de vorm van twee aanscherpingen die in 2022 in werking traden. Het is beperkt mogelijk om te specificeren in hoeverre er op dit moment in praktijk sprake is van oneigenlijk gebruik. In 2026 is beoogd een evaluatie op te leveren die mede als doel heeft om dit inzichtelijk te maken, ook naar aanleiding van de meest recent doorgevoerde aanscherpingen. Indien au pairs via de gvva en/of met verblijfsdoel arbeid naar Nederland zouden kunnen komen, zouden er in ieder geval al strengere eisen aan de arbeidsvoorwaarden zoals salaris worden gesteld.
Economische en maatschappelijke effecten	- Au pairs verblijven bij gastgezinnen thuis, bezitten over een basiszorgverzekering en ontvangen een maandelijks zakgeld van 340 euro per maand ter vergoeding van de te maken kosten waaronder bijvoorbeeld de reis naar Nederland. Het zakgeld betreft het maximum aan belastbare vergoeding dat een au pair kan krijgen zonder dat daar belasting over betaald moet worden door toepassing van de heffingskortingen. Daarnaast betreft het een relatief kleine groep (2.310 in 2024). Daarmee lijken de effecten op brede welvaart van de regeling in algemene zin relatief beperkt, ook indien deze wordt afgeschaft. - Daar tegenover staat dat het oneigenlijk gebruik van de regeling en met name uitbuiting uiteraard wel een belangrijke negatieve impact kan hebben, met name voor de au pairs zelf maar ook voor de samenleving in bredere zin. Daarmee zou het afschaffen van regeling dus wel kunnen bijdragen aan het tegengaan van misstanden. Gastgezinnen die nu gebruik (zouden) maken van de au-pairregeling zouden een beroep kunnen doen op andere voorzieningen als kinderopvang ofwel ervoor kiezen of zelf minder te werken.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Er is een Europese richtlijn die hierover gaat, namelijk richtlijn 2016/801 maar deze kent voor au pair beleid enkel facultatieve bepalingen. Wij hebben deze facultatieve bepalingen voor au pairs niet geïmplementeerd; wij hadden eerder al nationaal beleid op dit onderwerp. Het afschaffen lijkt daarom juridisch haalbaar. In dat geval zouden art. 3.24 en 3.24a Voorschrift Vreemdelingen (VV) moeten worden gewijzigd, en zou ook het beleid neergelegd in B2/2.2, 3 en 4.2 Vreemdelingencirculaire (Vc) moeten worden geschrapt.
Uitvoerbaarheid	Niet van toepassing. Betreft het afschaffen van beleid.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: Filipijnse au pair Lorelie werd uitgebuit door haar Nederlandse gastgezin: 'De moeder bleef maar tegen me schreeuwen' - EenVandaag; Au pairs goed voor culturele uitwisseling? Uitbuiting zal je bedoelen | de Volkskrant

Tijdpad	In ieder geval moet er iets worden bedacht voor huidige au pairs/lopende procedures, maar naar verwachting zou dit op relatief korte termijn (één jaar) kunnen. Het is aan te bevelen de uitkomst van de evaluatie af te wachten om zo een beter geïnformeerde keuze te kunnen maken. Naar verwachting wordt deze in 2026 opgeleverd.
Maatschappelijk draagvlak	Er bestaan uiteenlopende beelden over de wenselijkheid van de au-pairregeling. Een aantal (politieke) partijen hechten sterk aan het voortbestaan van de regeling, met name gelet op de vraag naar au pairs onder sommige delen van de maatschappij, tegen de achtergrond van stijgende kosten voor alternatieven als kinderopvang. Daarnaast is er ook vanuit de au pairs zelf belang bij het voortbestaan van de mogelijkheid om via deze regeling relatief gemakkelijk naar Nederland te komen. Anderzijds wordt er vanuit diverse (maatschappelijke) organisaties aandacht gevraagd voor de voorkomende situaties van uitbuiting en misbruik.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er wordt geen intensivering verwacht. Het afschaffen van de regeling zou naar verwachting capaciteit vrijspelen bij betrokken instanties waaronder de IND en BZ (posten), die intern opgevangen wordt.

4.13 Expatregeling versoberen of afschaffen

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend verkent het fiche een aantal opties om de expatregeling te versoberen of af te schaffen, te weten: (i) Europese afstemming van expatregelingen, (ii) afschaffen van de vrijstelling voor internationale scholen, (iii) verhogen van de salarismax in de expatregeling, (iv) verlaging van de aftopping, en (v) afschaffen van de expatregeling.</i> <i>Achtergrond</i> De expatregeling kent twee doelen: het aantrekken van schaars talent uit het buitenland en het creëren van een gelijk speelveld tussen Nederlandse werkenden en werkenden uit het buitenland. Geredeneerd vanuit een gericht arbeidsmigratiebeleid bekijkt dit fiche de verschillende denkbare versoberingen van de expatregeling. Europese afstemming van expatregelingen Er kunnen in EU-verband afspraken worden gemaakt over uniforme voorwaarden voor expatregelingen binnen de EU. Op de lange termijn kan worden ingezet op Europese samenwerking om geharmoniseerd Europese expatregelingen te versoberen, bijvoorbeeld via een uniforme onbelaste forfaitaire vergoeding. Een andere optie is het verbieden van belastingvoordelen of ongelijke behandeling van EU-werknemers binnen de Europese arbeidsmarkt. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten Momenteel kunnen de kosten voor internationale scholen voor kinderen van ingekomen werknemers onbelast worden vergoed, naast de onbelaste forfaitaire vergoeding van 30% (vanaf 2027: 27%) van het loon. Deze vrijstelling komt op basis van deze voor te stellen maatregel te vervallen. Deze maatregel zal overigens ook impact hebben voor werknemers die vanuit Nederland worden uitgezonden naar het buitenland met gebruikmaking van de expatregeling en een internationale school in het werkland. Verhogen van de salarismax in de expatregeling Om gebruik te kunnen maken van de expatregeling dient de werknemer te beschikken over een specifieke deskundigheid die op de Nederlandse arbeidsmarkt niet of schaars aanwezig is. Vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid van de expatregeling wordt de specifieke deskundigheid van ingekomen werknemers tegenwoordig nagenoeg uitsluitend getoetst aan een salarismax. Zowel de salarismax zelf, als de hoogte van de salarismax zijn recent door SEO positief geëvalueerd. In 2025 bedraagt de salarismax € 46.600. Per 1 januari 2027 wordt de salarismax verhoogd naar € 50.436 (gebaseerd op de bedragen 2024). Voor 'jonge masters' geldt een lagere salarismax. Vanuit een beleidsoverweging om het arbeidsmigratiebeleid nog meer te richten op goedbetaalde kenniswerkers kan de salarismax nog verder verhoogd worden. Hierbij zal wel de relatie met de salarismax in de kennismigrantenregeling in de overwegingen meegenomen moeten worden. Hierdoor zal de Nederlandse expatregeling voor minder kenniswerkers bereikbaar zijn. Nederland wordt hierdoor als vestigingsland voor kenniswerkers en internationale bedrijven minder aantrekkelijk. Bovendien kunnen werkgevers anticiperen op de verhoging van de salarismax door de salarissen van inkomende werknemers navenant aan te passen. Een materiële deskundigheidstoets is ook onderzocht, maar als niet uitvoerbaar beoordeeld.
---------------------	--

	Verlaging van de aftopping van de expatregeling Vanaf 1 januari 2024 is het loon waarover de belastingvrije vergoeding op basis van de expatregeling wordt berekend gemaximeerd op de WNT-norm. Tot 2024 was er geen beperking van het maximale salaris waarover de belastingvrije vergoeding kon worden berekend. De expatregeling kan worden versoerd door het maximum op een lager bedrag te stellen dan de WNT-norm. De evaluatie van SEO biedt geen aanknopingspunten voor deze maatregel. Daarbij raakt deze maatregel enkel (zeer) hooggeplaatste kenniswerkers, die (internationaal) schaars zijn. Er is geen onderbouwing voor het lagere aftoppingsbedrag dat gekozen kan worden. Afschaffing van de expatregeling Deze maatregel stelt voor de expatregeling volledig af te schaffen. Met de expatregeling neemt Nederland in internationaal perspectief een middenpositie in op het terrein van hoe genereus de expatregeling is en het niveau van de belastingdruk op kennisintensieve arbeid na toepassing van de regeling. Afschaffing zou daarom niet aansluiten op het voeren van een gericht arbeidsmigratiebeleid gericht op hoogwaardige kennismigratie. Dit strookt overigens niet met de positieve evaluatie van de expatregeling waarin is vastgesteld dat de expatregeling Nederland per saldo meer opbrengt dan dat hij kost.
Doel	Het overkoepelende doel van de maatregelen is een eerlijkere verdeling van de kosten en baten van arbeidsmigratie (bouwsteen 4). In dit geval door het versoeren of afschaffen van de expatregeling, waardoor deze groep minder fiscale voordelen ontvangt dan nu het geval is. Europese afstemming van expatregelingen Het doel van deze maatregel is belastingconcurrentie tussen EU-landen verminderen (een "race naar de bodem"). Veel EU-landen hanteren een expatregeling in een bepaalde vorm. Hierdoor kunnen belastinginkomsten dalen zonder dat het beoogde effect – meer kennismigranten en een verbeterd vestigingsklimaat – wordt bereikt. Door EU-migranten uit te sluiten binnen expatregelingen concurreren landen nog wel om het talent van derdelanders, maar niet meer om elkaars werknemers. Dit is in lijn het gelijkheidsbeginsel van de EU-arbeidsmarkt. Dit sluit bovendien aan bij de huidige focus van de Europese Commissie op het concurrentievermogen van de EU als geheel (zie ook het Draghi rapport). Door harmonisatie kunnen EU-lidstaten expatregelingen minder ruimhartig maken (of afschaffen) zonder concurrentienadeel ten opzichte van andere lidstaten. Omdat Nederland zich qua fiscaal voordeel in de middenmoot van de verschillende expatregelingen in Europa bevindt, zal het effect van Europese afstemming voor de Nederlandse arbeidsmigratie naar verwachting beperkt zijn. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten Het doel van deze maatregel is arbeidsmigratie van gezinnen ontmoedigen door de fiscale behandeling van schoolkosten te versoeren. De maatregel beoogt dat de kosten voor een internationale school als extraterritoriale kosten deel uitmaken van de forfaitaire vergoeding en niet langer separaat (naast de forfaitaire vergoeding) onbelast kunnen worden vergoed. Afhankelijk van de invulling van het overgangsrecht en het beslag op en de ruimte binnen de IV-capaciteit, zou invoering per 2026 mogelijk zijn.

	Verhogen van de salarishnorm in de expatregeling, Het doel van verhoging van de salarishnorm zou zijn om gericht kenniswerkers aan te trekken, door de impliciete toets op het opleidingsniveau en de toegevoegde waarde van arbeidsmigranten te verhogen (in overeenstemming met aanscherping van de kennismigrantenregeling). Verlaging van de aftopping van de expatregeling Het doel van deze versoering van de expatregeling zou zijn om de instroom van (kennis)migranten te verminderen. Afschaffing van de expatregeling Het doel van afschaffing van de expatregeling zou zijn om de instroom van (kennis)migranten te verminderen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is hieronder gescoord voor de verschillende varianten. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. <i>Europese afstemming van expatregelingen (uitsluiten EU-arbeidsmigratie van expatregelingen)</i> -/0 <i>Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten</i> - <i>Verhoging salarishnorm</i> -/0 <i>Afschaffing van de expatregeling</i> -- Europese afstemming van expatregelingen Door de harmonisatie van expatregelingen op Europees niveau, kan een eerlijke concurrentiepositie op de kennismigrantenmarkt worden gewaarborgd. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten De maatregel leidt waarschijnlijk tot minder arbeidsmigranten met meereizende gezinnen, omdat de kosten voor levensonderhoud voor de groep toeneemt. Dit zal effect hebben op de arbeidsmigratie van kenniswerkers. Dit raakt inkomende én uitgaande werknemers met kinderen, zoals bijvoorbeeld uitgezonden diplomaten en militairen. Internationale scholen zijn erg duur, om deze reden zijn deze kosten op zichzelf gericht vrijgesteld. Deze maatregel heeft daarmee een grote impact op medewerkers, die veelal hooggeplaatste functies bekleden. De arbeidsmigratie naar Nederland van deze groep zal daardoor naar verwachting afnemen. Voor werknemers die gebruik maken van de optie van werkelijke ETK vergoeden, blijft onbelaste vergoeding van de werkelijke kosten van de internationale school uiteraard wel mogelijk. Dit zou kunnen leiden tot een verschuiving van het aantal ontvangers van de forfaitaire expatvergoeding naar de werkelijke ETK, met een toename van de administratieve lasten van werkgevers en de uitvoeringslasten aan de zijde van de Belastingdienst. Verhogen van de salarishnorm in de expatregeling Het verhogen van de salarishnorm zal leiden tot een beperkte vermindering van de instroom van (kennis)migranten doordat de regeling voor minder inkomende

	werknemers bereikbaar is. Werkgevers kunnen anticiperen op de verhoging van de salarisnorm in de expatregeling door salarissen van inkomende werknemers navenant te verhogen. Verlaging van de aftopping van de expatregeling Het verlagen van de aftopping van de expatregeling raakt specifiek de groep (zeer) hooggeplaatste kenniswerkers. Dit schaadt de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven om deze schaarse medewerkers te werven. Qua omvang (totaal medewerkers) is deze groep echter beperkt. Daarmee leidt de maatregel in totaal tot een beperkte vermindering van de instroom van kenniswerkers. Afschaffing van de expatregeling Deze maatregel beperkt direct de instroom van hoogopgeleide kenniswerkers naar Nederland (met 40% op basis van de evaluatie door SEO). Met de expatregeling neemt Nederland in internationaal perspectief een middenpositie in op het terrein van hoe genereus de expatregeling is en het niveau van de belastingdruk op kennisintensieve arbeid na toepassing van de regeling. Afschaffing zou daarom niet aansluiten op het voeren van een gericht arbeidsmigratiebeleid gericht op het aantrekken van hoogwaardige kennismigratie. Een dergelijke maatregel brengt is negatief voor het Nederlandse vestigingsklimaat en afschaffing zet Nederlandse werkgevers op een forse achterstand ten opzichte van in andere landen gevestigde werkgevers wanneer het aankomt op de werving van internationale kenniswerkers. Samenstelling: Europese afstemming van expatregelingen Afhankelijk van de vormgeving kan deze maatregel leiden tot minder arbeidsmigranten vanuit andere EU-landen. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten Deze maatregel leidt tot minder arbeidsmigranten met gezinnen. Dat zijn vaker oudere arbeidsmigranten met in dat geval meer werkervaring. Voor jongere arbeidsmigranten zonder gezinnen verandert deze maatregel niets. Verhogen van de salarisnorm in de expatregeling Deze maatregel richt de expatregeling meer op het hogere inkomenssegment. De samenstelling van arbeidsmigratie kan daardoor veranderen naar arbeidsmigranten met de meest productieve banen. Verlaging van de aftopping van de expatregeling Deze maatregel ontmoedigt arbeidsmigratie van werknemers met een inkomen boven de WNT-grens. Dat is echter een kleine groep. De samenstelling zal dus weinig veranderen. Afschaffing van de expatregeling Deze maatregel ontmoedigt kennismigratie naar Nederland. De samenstelling van overgebleven arbeidsmigratie kan daardoor veranderen naar (nog) groter deel laagbetaalde arbeidsmigratie.
Economische en maatschappelijke effecten	Algemeen De expatregeling is de afgelopen jaren veelvuldig gewijzigd. Zo is het forfait verlaagd, de duur ingekort (van 8 naar 5 jaar), is de salarisnorm verhoogd en is

het maximale salaris afgetopt. Uit de evaluatie van SEO⁶⁸ volgt dat stabiliteit van de regeling essentieel is voor de werking hiervan. Vanuit het streven naar een stabiel en voorspelbaar fiscaal beleid zijn nieuwe (ingrijpende) wijzigingen van de regeling af te raden. Dit schaadt het vestigingsklimaat, en de slagkracht van Nederlandse werkgevers op een concurrerende internationale arbeidsmarkt. Verdringing op de woningmarkt als gevolg van de additionele arbeidsmigranten die door de 30%-regeling naar Nederland komen, is volgens onderzoekers van SEO beperkt

Europese afstemming van expatregelingen

Een economisch effect van deze maatregel is een afname van belastingconcurrentie gedreven door het aantrekken van Europese arbeidsmigranten binnen de EU. Dit heeft positieve effecten op het concurrentievermogen van de EU als geheel. Vanuit economisch en maatschappelijk perspectief verdient deze maatregel de voorkeur, alleen is het maken van afspraken om te komen tot een Europese harmonisatie van expatregelingen tot op heden zeer lastig gebleken.

Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten

Door deze maatregel wordt het voor internationale kenniswerkers financieel minder interessant om voor hun kinderen gebruik te maken van een internationale school. Hierdoor kan de druk op het reguliere Nederlandse onderwijs toenemen. Voor werknemers die vanuit Nederland naar het buitenland worden uitgezonden, bijvoorbeeld overheidspersoneel, en gebruikmaken van een internationale school in het werkland kan de invloed ook significant zijn.

Verhogen van de salarismax in de expatregeling

Door de verhoging van de salarismax wordt de Nederlandse expatregeling voor minder inkomende kenniswerkers bereikbaar. Nederlandse bedrijven concurreren op de internationale arbeidsmarkt in de jacht op talenten met andere landen die over het algemeen ook een vorm van een expatregeling kennen die in sommige gevallen juist verder wordt uitgebreid (versoberingen zijn minder aan de orde). Door het versoberen van de expatregeling worden Nederlandse bedrijven op achterstand gezet ten opzichte van buitenlandse concurrenten en wordt schade toegebracht aan de Nederlandse kenniseconomie. Bovendien levert de expatregeling de Nederlandse economie per saldo meer geld op dan dat hij kost. Ten slotte bestaat er vanuit het Nederlandse bedrijfsleven een hele duidelijke wens voor stabiliteit in wetgeving. Er zijn al wijzigingen aangekondigd ten aanzien van de salarismax per 2027; nieuwe wijzigingsvoorstellen zijn daarom ongewenst.

Verlaging van de aftopping van de expatregeling

Verlaging van de aftopping van de expatregeling leidt ertoe dat hoogbetaalde kenniswerkers minder onbelaste kostenvergoeding ontvangen voor hun extraterritoriale kosten. De Nederlandse expatregeling wordt daarvoor voor die groep minder aantrekkelijk. Ook deze versobering van de expatregeling brengt (beperkt) schade toe aan de concurrentiekracht van Nederlandse werkgevers op de internationale arbeidsmarkt en het Nederlandse vestigingsklimaat. De aftopping geldt per 2024 en een nieuwe aanpassing is vanuit het oogpunt van stabiliteit van fiscale wetgeving ongewenst. Vanuit een fiscaal gelijk speelveld kan lagere aftopping van de expatregeling mogelijk wel gerechtvaardigd zijn, doordat bij hantering van een forfait de werkelijke gemaakte ET-kosten (denk

68 KUNDE, KOSTEN EN KEUZES EVALUATIE 30%-REGELING, EXTRATERRITORIALE KOSTENREGELING & PARTIËLE BUITENLANDSE BELASTINGPLICHT 2016-2022, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, juni 2024, kunde, kosten en keuzes

	aan reiskosten naar het herkomstland) verder af zullen wijken van de onbelaste vergoeding voor hogere inkomens. Afschaffing van de expatregeling Afschaffing van de expatregeling zou eventueel beredeneerd kunnen worden vanuit een gelijk speelveld tussen het binnenlands aanbod en arbeidskrachten uit het buitenland, rekening houdende met een mogelijke overcompensatie van extraterritoriale kosten. Daarbij is relevant in hoeverre het forfait in een proportionele onbelaste vergoeding resulteert ten opzichte van werkelijk gemaakte meerkosten. Zonder deze overcompensatie zorgt de expatregeling namelijk juist voor een gelijk speelveld tussen inkomende werknemers met extra kosten en lokale werknemers die deze kosten niet hebben. Het SEO-rapport concludeert op basis van enquêtes dat er sprake zou zijn van overcompensatie, maar het eerdere Dialogic rapport⁶⁹ concludeert op basis van data-onderzoek dat deze overcompensatie er juist niet is. Wel neemt Dialogic hierbij kostenposten mee die puur vanuit een gelijk speelveld wellicht minder goed te rechtvaardigen zijn, in het bijzonder de Cost of Living Allowance, vergoeding voor g/w/l en telefoonkosten. Ook de Advocaat-Generaal in de Sopora-zaak⁷⁰ ziet echter geen structurele overcompensatie. Vanuit het perspectief vanuit zowel het Nederlandse vestigingsklimaat als de concurrentiepositie van Nederlandse werkgevers op de internationale arbeidsmarkt is deze afschaffing van de expatregeling zeer onwenselijk (uitgaande van een situatie waarin andere landen wel varianten van expatregelingen in stand houden). Afschaffing van de expatregeling heeft mogelijk negatieve effecten op de productiviteit en het innovatievermogen, gezien kennismigratie positieve kennisspillover effecten teweeg kan brengen. Daarnaast strookt deze maatregel niet met de positieve evaluatie van de expatregeling waarin is vastgesteld dat de expatregeling in haar huidige vorm Nederland per saldo meer opbrengt dan dat hij kost. Gezien de vele aanpassingen aan deze regelingen, draagt dit bovendien niet bij aan het streven naar een stabiel en voorspelbaar fiscaal beleid. In verscheidene interviews is aangegeven dat afschaffing of een inperking van de expatregeling een negatief signaal zou afgeven richting het internationaal bedrijfsleven dat overweegt te investeren in Nederland. Daarbij merken sommige partijen op dat de expatregeling één van de weinige fiscale 'beleidsknoppen' is waarmee Nederland zich duidelijk kan onderscheiden ten opzichte van het buitenland.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Europese afstemming van expatregelingen Juridisch haalbaar. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten Juridisch haalbaar. Verhogen van de salarismax in de expatregeling Juridisch haalbaar. Verlaging van de aftopping van de expatregeling Juridisch haalbaar.

⁶⁹ Evaluatie 30%-regeling, Dialogic, Utrecht, 1 juni 2017, Bijlage Evaluatie 30%-regeling | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
⁷⁰ HR 04-03-2016, ECLI:NL:HR:2016:360

	Afschaffing van de expatregeling Juridisch haalbaar
Uitvoerbaarheid	Maatregelen 2, 3, 4 en 5 zijn naar eerste inschatting uitvoerbaar. Maatregel 1 is afhankelijk van Europese harmonisatie, dat was in het verleden zeer lastig. De voorgestelde regelingen dienen nog verder uitgewerkt te worden, voordat over de uitvoerbaarheid een oordeel gegeven kan worden. Iedere maatregel zal hoe dan ook extra communicatie door de Belastingdienst vergen via de reguliere voorlichtingskanalen. Europese afstemming van expatregelingen Afhankelijk van of en zo ja welke wijzigingen dit in de huidige expatregeling tot gevolg zal hebben, is er een (uitgebreide) uitvoeringstoets nodig. Vermoedelijk is bij elke wijziging in deze regeling een uitgebreide uitvoeringstoets nodig. Zodra de invulling van deze beleidsoptie meer duidelijk is, valt hier meer over te zeggen. Het maken van afspraken om te komen tot een Europese harmonisatie van expatregelingen is tot op heden zeer lastig gebleken en kent daarmee een lage directe uitvoerbaarheid. Afschaffing van de vrijstelling voor internationale schoolkosten Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig. Verhogen van de salarisnorm in de expatregeling Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig. Verlaging van de aftopping van de expatregeling Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig. Afschaffing van de expatregeling Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig om de uitvoerbaarheid te beoordelen. Aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol.
Tijdpad	Structuurwijzigingen die de inkomensheffing raken, zijn vanuit het oogpunt van IV-capaciteit voor de Belastingdienst niet eerder uitvoerbaar dan 2029.
Maatschappelijk draagvlak	Afschaffing en versoering van de expatregeling zal stuiten op weerstand vanuit het bedrijfsleven. Vanuit de bredere samenleving zal mogelijk wel steun bestaan voor het inperken van de fiscale voordelen voor buitenlandse arbeidskrachten.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	

	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2029	2030	2031	2032	2033	Struc.	Struc. in
	Europese afstemming van expatregelingen	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
	Afschaffing van de vrijstelling voor internationale scholen *	-6	-13	-19	-26	-32	-32	2033
	Afschaffing van de expat- regeling bij instandhouding ETK	-147	-293	-440	-586	-733	-733	2033
	Afschaffing van de expat- regeling bij gelijktijdige afschaffing ETK	-205	-410	-615	-820	- 1.026	- 1.026	2033
	- De expatregeling heeft een ingroeipad van 5 jaar. Vanaf 2029 kunnen pas structurele wijzigingen worden doorgevoerd bij de BD, dus pas vanaf dan kunnen de maatregelen geld opleveren. (-) is saldoverbeterend							

4.14 Verkennen verhoging werkgeverspremies voor arbeidsmigratie intensieve sectoren/bedrijven

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie het sectorspecifiek verhogen van de werkgeverspremies voor arbeidsmigratie-intensieve diensten.</i> Arbeidsmigratie gaat gepaard met externe kosten, in het bijzonder de druk op publieke voorzieningen. Externe kosten van arbeidsmigratie op de bredere samenleving zijn per definitie niet opgenomen in de kostprijs die werkgevers betalen voor arbeid door een arbeidsmigrant. In deze context wordt veelal gesproken van een verdelingsvraagstuk, waarbij de baten van arbeidsmigratie in beginsel bij de werkgever (en arbeidsmigrant) belanden en de externe kosten elders in de maatschappij neerslaan. Deze maatregel zet in op het scherpere inprijzen van externe maatschappelijke kosten voor werkgevers. <u>Externe maatschappelijke kosten</u> Om externe kosten bij de werkgever te beleggen, is het nodig dat een direct verband bestaat tussen de activiteiten van de werkgever (en dienstbetrekking van de arbeidsmigrant) en maatschappelijke kosten. Zo kan ook worden bepaald welk niveau van heffingen lastendekkend is. Voor het kwantificeren van externe kosten zijn de volgende terreinen relevant: 1. <i>Druk op zorg:</i> Specifiek knelpunt is het niet kunnen inschrijven bij een huisarts i.v.m. patiëntenstops, ook gezien de mobiliteit van de groep, andere zorgvraag en andere verwachtingen. 2. <i>Druk op woningmarkt en ruimte:</i> Arbeidsmigranten hebben behoefte aan huisvesting. Dit is naar verwachting te kwantificeren. Investerings (onrendabele toppen) zijn afhankelijk van het gevestigde kwaliteitsniveau en huurbescherming. 3. <i>Druk op onderwijs:</i> Voor specifieke steden is de druk hoog, wegens relatief veel kinderen van arbeidsmigranten die qua leerlinggewicht (achterstanden) vergelijkbaar zijn met groepen niet-westerse migranten maar scholen krijgen geen aanvullende middelen. Voor kennismigranten van buiten de EU ligt het voor de hand dat het gros van hun kinderen Engels onderwijs volgt aan een internationale school en dus geen druk leggen op het reguliere onderwijsstelsel. 4. <i>Sociale cohesie:</i> Het SCP toonde voor het IBO aan dat arbeidsmigratie effect kan hebben op de sociale cohesie in lokale wijken. Dit effect is echter niet te kwantificeren om tot een lastendekkende heffing te komen die direct gelinkt kan worden aan de veroorzaker van de kosten. 5. <i>NLA-kosten voor tegengaan van misstanden, onder meer voor de uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam.</i> Het CPB heeft ten behoeve van het IBO een analyse op het effect van arbeidsmigratie op de overheidsfinanciën opgesteld. Daarin blijkt het effect op de overheidsfinanciën positief. Een kanttekening hierbij is dat dit geen complete maatschappelijke kosten en baten analyse van bredewelvaartsaspecten betreft. Zo zijn sommige kosten, zoals druk op ruimte en sociale cohesie moeilijker te kwantificeren. Ook zijn sommige directe kosten wel in kaart te brengen, zoals deelname aan het onderwijs door (meegekomen gezinsmigranten met) arbeidsmigranten, maar is het extra beslag op de kapitaalvoorraad voorkomend uit een grotere bevolking niet goed te
---------------------	---

	kwantificeren (bijv. het moeten opsplitsen van een schoolklas bij het bereiken van de maximale klasgrootte). <u>Heffingsvarianten.</u> Een extra belasting op werkgevers is te differentiëren op twee niveaus: 1. <i>Premie op sectorniveau (arbeidsmigratie-intensieve sectoren).</i> Sectoren waarin veel arbeidsmigranten werkzaam zijn, én waar de maatschappelijke kosten van de inzet van arbeidsmigranten dermate groot zijn dat een sectorspecifieke heffing gerechtvaardigd kan worden, betalen een sectorspecifieke heffing, in de vorm van een sectorspecifieke verhoging van de werkgeverspremies. Hierbij kan geleerd worden van andere sectorspecifieke premies zoals bij de Whk-premie. Dit is mogelijk via een op sectorniveau gedifferentieerde opslag in de Aof-premie. De verhoging van de werkgeverspremie kan bijvoorbeeld gerelateerd worden aan huisvestingskosten. De opbrengsten van deze sectorspecifieke premie opslag kan dan gereserveerd worden voor het dekken van specifieke maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie (zoals kosten van bouw van huisvesting voor arbeidsmigranten of onderwijsaanbod voor arbeidsmigranten en meereizende gezinsmigranten). 2. <i>Premie op werkgeversniveau.</i> Dit kan een generieke heffing voor werkgevers per ingekomen werknemer betreffen, of een heffing/premie opslag die alleen gericht is op werkgevers met een zeer hoog aandeel arbeidsmigranten (arbeidsmigratie intensieve werkgevers). Hiermee zouden specifieke kosten bij de werkgever belegd kunnen worden. Met oog op de juridische analyse hieronder, lijkt deze route zeer complex, omdat een direct verband tussen de kostenpost, de arbeidsmigrant en de werkgever gevonden dient te worden vanuit het principe "de veroorzaker betaalt."
Doel	Het overkoepelend doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Deze maatregel heeft als doel om de externe kosten (op het gebied van huisvesting, onderwijs en zorg) van de inzet van arbeidsmigranten bij de werkgever te beleggen en de vraag naar (laagbetaalde) arbeidsmigratie te dempen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een extra werkgeversspecifieke heffing op werkgevers met arbeidsmigranten in dienst verhoogt de arbeidskosten van een arbeidsmigrant, ten opzichte van een Nederlands ingezetene, en verlaagt daarmee de vraag naar arbeidsmigranten. Gezien een financiële heffing een wig creëert tussen het loon dat de werknemer ontvangt en de loonkosten die een werkgever betaalt, is het ook mogelijk dat werkgevers een heffing afwentelen op de werknemer (voor zover het loon substantieel boven het WML ligt). In dit geval is een beperkter (tot geen) vraageffect te verwachten van de internalisering van externe kosten, maar treedt mogelijk wel een aanbodeffect op. Samenstelling: parallel draagt het belasten van arbeidsmigratie intensieve werkgevers ertoe dat de relatieve aantrekkelijkheid van kapitaalinvesteringen

	groeit ten opzichte van de inzet van arbeidsmigranten. Afhankelijk van hoe een heffing wordt vormgegeven kunnen tevens samenstellingseffecten optreden. Een sectorspecifieke verhoging van werkgeverspremies of een verplichte bijdrage aan huisvesting/onderwijs in sectoren met veel laagbetaalde arbeidsmigranten heeft vanzelfsprekend vooral impact op dit type arbeidsmigratie.
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Economisch:</i> • De beleidsoptie vergroot de relatieve aantrekkelijkheid van kapitaalinvesteringen ten opzichte van de inzet van arbeid. • De beleidsoptie verslechtert de internationale concurrentiepositie • De beleidsoptie doet consumentenprijzen naar verwachting stijgen <i>Maatschappelijk:</i> • Verhogingen van werkgeverspremies worden mogelijk afgewenteld op de werknemers, waardoor zij een lager loon krijgen en de meerkosten niet bij de werkgever belanden.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Deze beleidsoptie is juridisch zeer complex. De juridische complexiteit van deze beleidsoptie berust op twee elementen: 1) Verband werkgever en externe kosten Allereerst vergt een heffing voor externe kosten een (directe) link tussen een werkgever (incl. de dienstbetrekking van een arbeidsmigrant) en externe maatschappelijke kosten die als grondslag dienen. Zo is premiedifferentiatie te rechtvaardigen als deze lastendekking als doel heeft. Dat vergt inzicht in de specifieke maatschappelijke kosten van de inzet van arbeidsmigratie op een terrein als de opvang. De CPB analyse t.b.v. het IBO arbeidsmigratie laat zien dat het effect van arbeidsmigratie op de overheidsfinanciën naar verwachting positief is, hoewel dit effect afhankelijk is van het type arbeidsmigrant. Dit betreft een nauwe benadering van de overheidsfinanciën, waarin niet alle druk op voorzieningen en brede welvaartsaspecten goed mee te nemen zijn. Wanneer we de kostenposten bezien lijken de kosten van huisvesting het gemakkelijkst te kwantificeren en het meest direct te koppelen aan een werkgever. Uitgangspunt daarbij is dat de bekostiging van maatschappelijke kosten uit de algemene middelen worden betaald, omdat toezicht op naleving een breder publiek belang dient en daarmee een overheidstaak is. Een uitzondering op dat uitgangspunt, gelet op het principe 'de veroorzaker betaalt' is mogelijk, maar hiervoor dient een aanwijsbaar verband te zijn tussen de veroorzaker en de kosten. De maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie in algemene zin afwentelen op verschillende sectoren waar in algemene zin meer gebruik wordt gemaakt van arbeidsmigranten is daarmee juridisch niet mogelijk. Er moet concreet kunnen worden aangetoond dat een specifieke sector leidt tot daadwerkelijk hogere maatschappelijke kosten of dat de inzet van arbeidsmigranten door een groep werkgevers vrij direct tot hogere kosten leidt.

	Zo is ook daklozenopvang in beginsel een taak van de overheid met algemeen belang, waarmee het in beginsel uit de algemene middelen moet worden betaald. Van dat beginsel zou kunnen worden afgeweken als er een heel direct verband kan worden aangetoond tussen opvang van daklozen en inzet van arbeidsmigranten door werkgevers, en de groep werkgevers ook scherp genoeg kan worden afgebakend. Bij de introductie van een heffing over de gehele sector moet te beargumenteren zijn dat de sector genoeg (niet ingeprijsde) schade veroorzaakt om alle bedrijven in een sector te laten betalen. De juridische afbakening van bedrijven/sectoren voor wie deze maatregel geldt (op basis van het aandeel arbeidsmigranten) is eveneens complex. De premies werknemersverzekeringen kennen reeds een premiedifferentiatiesystematiek op basis van sectorcode (gedifferentieerde WGA- en Ziektewetpremie). Daarvoor zijn voor het jaar 2025 67 sectorale premies vastgesteld. Dit betreft echter lasten dekkende premies, waarbij een directe link te leggen is tussen de sector/werkgevers en uitstroom naar de WIA. Daarmee is een directe samenhang te concretiseren tussen de sector en de effecten op de staatskas en kosten voor de samenleving. Zo is de sectorale Ziektewetpremie het hoogst in de uitzendsector, doordat veelal werknemers met contracten voor bepaalde tijd werken en de Ziektewetlasten in deze sector daarmee hoger zijn.⁷¹ De premiehoogte is mede afhankelijk van de grootte van de werkgever. 2) Europese verkeersvrijheden Daarnaast dient de maatregel rekening te houden met de Europese verkeersvrijheden, waardoor (werkgevers van) arbeidsmigranten van binnen de EU niet anders behandeld mogen worden dan binnenlandse werknemers. Dit betekent dat er geen onderscheid naar nationaliteit mag worden gemaakt, maar dat de maatregel (zonder onderscheid) moet worden ingevoerd in sectoren waar daadwerkelijk hogere maatschappelijke kosten spelen. De maatregel moet bovendien gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk ter bereiking van dat doel. Daar speelt ook mee dat er minder belastende alternatieven moeten worden overwogen in het licht van de rechtvaardiging. Ook als een maatregel neutraal geformuleerd zou worden (bijv. sectoren van waaruit een substantieel hoger percentage werknemers in de maatschappelijke opvang belanden gaan hogere premies betalen) zal er vanuit het EU-recht getoetst moeten worden aan de noodzaak, geschiktheid en effectiviteit van de maatregel. Op dit moment is onduidelijk of een dergelijke maatregel zo'n toets kan doorstaan, ook gelet op mogelijke alternatieven (zoals aanpassing van het ontslagrecht, een uitzendverbod in sectoren en betere handhaving van de huurbescherming).
Uitvoerbaarheid	Sectorspecifieke verhogingen werkgeverspremies: De bestaande sectorindeling bij premies is verouderd en wordt teruggebracht van 67 naar ongeveer 20 sectoren. Zoals aangestipt bij juridische haalbaarheid is deze sectorafbakening mogelijk te breed om te

⁷¹ Als medewerkers in vaste dienst ziek worden vindt loondoorbetaling door de werkgever plaats. Als medewerkers met een contract voor bepaalde tijd na afloop van hun contract nog ziek zijn, komen zij in de Ziektewet terecht. UWV. (2025). Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2025. [gedifferentieerde-premies-wga-en-ziektewet-2025_tcm94-459883.pdf](#)

	kunnen concluderen dat de sector dusdanig hoge kosten veroorzaakt dat een lastendekkende sectordifferentiatie geoorloofd is. • Sectorgerichte heffingen brengen het risico van sectorhoppen ter ontduiking van heffingen met zich mee en gaan gepaard met uitvoeringstechnische uitdagingen. • Premiedifferentiatie (of alternatieve heffingen voor werkgevers met arbeidsmigranten) vergroten de complexiteit van het premiestelsel. De huidige gedifferentieerde premies werknemersverzekeringen roepen reeds vragen rond doenvermogen op. Het introduceren van nieuwe sector of werkgever specifieke heffingen verhoogt deze complexiteit verder. • Een sector-specifieke opslag op de Aof-premie lijkt onuitvoerbaar. De Aof premie heeft momenteel twee tarieven. Een nieuwe sectorindeling resulteert in $2 * 20$ mogelijke tarieven (ook al is de opslag voor de meeste van de 20 sectoren nul). Daarnaast gaan we een opslag op de Aof-premie maken voor de Wet banenafpraak, wat resulteert in $2 * 2 * 20$ tarieven. Hiermee wordt het zeer complex om te controleren of een werkgever wel genoeg Aof-premie afdraagt.
Tijdpad	Afhankelijk van juridische haalbaarheid (zie juridische haalbaarheid)
Maatschappelijk draagvlak	In het geval van sectorspecifieke heffingen in sectoren met veel arbeidsmigranten zullen bedrijven met ofwel een laag aandeel arbeidsmigranten, ofwel lage externe maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie ook een lastenverhoging opgelegd krijgen. Dit kan weerstand vanuit de sector (en het bredere maatschappelijke speelveld) oproepen. Een visiestuk van de VVD spreekt over de mogelijkheid van een sectorspecifieke heffing om maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie te dekken. ⁷²
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Afhankelijk van juridische haalbaarheid (zie juridische haalbaarheid).

4.15 Werkgevers verplichten in huisvesting te voorzien

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie gaat om nieuw beleid. Samenvattend verkent deze beleidsoptie manieren om werkgevers verantwoordelijkheid te geven voor de huisvesting van arbeidsmigranten.</i> Werkgevers (een variant is ook uitzendbureaus en detacheringsbureaus) die arbeidsmigranten in dienst nemen moeten verplicht passende woonruimte, die voldoet aan de Roemernorm, beschikbaar stellen aan deze migrant. Een verdergaande variant kan een verplichting instellen om ook als werkgever zelf huisvesting te realiseren of een verplichte financiële bijdrage voor het in dienst nemen van arbeidsmigranten en niet in huisvesting kunnen voorzien (bijvoorbeeld via een Volkshuisvestingsfonds). We zien grofweg drie manieren om de verantwoordelijkheid van werkgevers in te vullen: 1) Werkgevers krijgen de verplichting zelf arbeidsmigranten te huisvesten door zelf huisvesting toe te voegen. Dit mag niet in de bestaande voorraad, maar wel door het toevoegen van nieuwe reguliere voorraad (bijv. oprichten toegelaten instellingen) of op het eigen terrein. Geen realisatie huisvesting = geen vergunning om nieuwe bedrijvigheid te starten of uit te breiden. Naast de vele haken en ogen die dit voorstel kent, lijkt dit voorstel juridisch niet realistisch. 2) Werkgevers krijgen de verplichting arbeidsmigranten te huisvesten maar dat hoeven zij niet zelf te doen. Dit sluit aan bij het Regeerprogramma waarin het kabinet werkgevers een grotere verantwoordelijkheid wil geven. Huisvesting kan plaatsvinden in de bestaande voorraad of via een andere huisvestingspartij die ontwikkelt. De opgave van de werkgever moet in kaart worden gebracht met de effectrapportage, vergunningen voor vestiging of uitbreiding worden daar afhankelijk van gemaakt (zie ook fiche 4.8). 3) Werkgevers krijgen geen huisvestingsverplichtingen maar worden gestimuleerd meer huisvesting te realiseren door financiële prikkels (subsidie of verplichte financiële bijdrage). A. Dat kan bijvoorbeeld door middel van subsidies en het toestaan van inhoudingen op het loon voor huisvesting (huidige kabinet heeft nu net juist besloten tot afbouw). Subsidies kunnen bijvoorbeeld verstrekt worden voor bouwen op eigen terrein of andere locaties, specifiek bedoeld voor arbeidsmigranten. Het bestaande VRO-instrumentarium zou daarvoor mogelijkerwijs benut kunnen worden, al is uitbreiding van het beoogde doel daar wel voor nodig. B. Een andere variant is het verplichten van een financiële bijdrage in bijv. een Volkshuisvestingsfonds, waarbij werkgevers verplicht een x bedrag in het fonds moeten storten indien zij gebruik maken van arbeidsmigranten die zij niet op eigen terrein huisvesten. Dit fiche kan in samenhang worden gezien met fiche 4.1 (sociaal fonds). Dit zorgt voor een prikkel om op eigen terrein in huisvesting te voorzien en creëert tegelijkertijd financiële ruimte om de woningvoorraad uit te breiden. Een dergelijk fonds kan op nationaal of lokaal niveau worden ingericht en is bedoeld om de brede woningvoorraad uit te breiden. Tegelijkertijd kan het voor werkgevers als
----------------------------	---

	prikkel werken om niet langer afhankelijk te zijn van arbeidsmigranten en te versnellen op innovatie en robotisering. Initieel is deze maatregel bedoeld voor werkgevers van lager betaalde arbeidsmigranten, omdat voor naast het verdringingsaspect ook kwetsbaarheid een factor is. Er kan echter voor worden gekozen om deze maatregelen ook voor werkgevers van kennismigranten/hoger betaalde arbeidsmigranten in te zetten, al zal optie 1 daarvoor minder uitvoerbaar zijn.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4) door: - Samenbrengen lasten en lusten van migratie: geen afwenteling van de woonvraag van arbeidsmigranten op de samenleving. Verdringing van andere woningzoekenden voorkomen kan overigens alleen worden bereikt wanneer mensen worden gehuisvest buiten de reguliere woonvoorraad. Daar zitten in zichzelf weer allerlei haken en ogen aan (integratie, woonkwaliteit, woonzekerheid (huurbescherming), verbod op discriminatie, etc.). Of wanneer werkgevers worden verplicht zelf zorg te dragen voor uitbreiding van de reguliere woningvoorraad. - Voorkomen van misstanden ten aanzien van prijs/ kwaliteit/onveilige woonsituaties, indien de werkgever ook verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Samenstelling: Deze maatregel heeft geen direct effect op de samenstelling van arbeidsmigratie. Er wordt weinig effect verwacht op de samenstelling van arbeidsmigranten, tenzij huisvesting te duur wordt en vooral lager betaalde arbeidsmigranten niet meer gehuisvest kunnen worden. Omstandigheden: De woonomstandigheden kunnen verbeteren, onder de voorwaarde dat er toezicht en handhaving op de huisvestingslocaties, kwaliteitsnormen en omstandigheden plaatsvindt. Iedere variant zou moeten zorgen voor méér huisvesting. De effecten hangen sterk af van de wijze waarop de verantwoordelijkheid van werkgevers wordt ingevuld (zie varianten). Variant 1 heeft de meeste impact op omvang van arbeidsmigratie, maar leidt ook tot (indirecte) discriminatie. Dit is juridisch niet haalbaar. Variant 2 heeft naar verwachting minder effect op de omvang. Variant 3 heeft mogelijk invloed op de omvang, afhankelijk van de keuzes die daarin gemaakt zouden worden. Een verplichte financiële bijdrage in een Volkshuisvestingsfonds kan het minder aantrekkelijk maken om arbeidsmigranten aan te trekken. Dit is echter niet met zekerheid te stellen. Bepalende factor is tevens de kwaliteit en de huur(prijs)bescherming waar de huisvesting aan moet voldoen: dat bepaalt ook óf en hoeveel eraan verdiend kan worden. De koppeling van 'bed en baas' kan afhankelijk van de gekozen invulling echter wel groter worden, effect op dakloosheid is daarmee onduidelijk. Dat zal afhangen van invulling huurbescherming (zie fiche daarover).
Economische en maatschappelijke effecten	De economische effecten van alle drie de varianten zijn in potentie vrij groot. Zeker indien gekozen wordt voor variant 1 of 3B, waar werkgevers een grotere verplichting of financiële last krijgen bij het aantrekken van arbeidsmigranten. Dit kan het voor werkgevers minder aantrekkelijk maken om zich in Nederland te vestigen. Daarnaast kunnen varianten 1 en 3B zorgen voor een toename van arbeidsmigranten op eigen terrein van werkgevers, met potentiële gevolgen voor de woonomstandigheden in (waarschijnlijk voornamelijk) landelijke gebieden. Ook kan dit onbedoelde neveneffecten hebben, zoals veel woningbouw in het landelijk gebied. Dit leidt tot grotere belasting van het wegennet, tot achteruitgang van landschaps- en natuurwaarden en is mogelijk in strijd met ambities voor water en bodem. Alle varianten zouden moeten leiden tot minder verdringing van andere woningzoekenden in de bestaande voorraad.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Deze maatregelen, zeker in variant 1, zijn juridisch niet haalbaar. Binnen de EU is er vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Voor werknemers

	van buiten de EU ligt dat anders, maar ook dan heeft de werkgever zelf geen verplichting om die huisvesting te realiseren. Deze maatregel is discriminatoir, omdat een werkgever voor mensen uit NL of de EU geen verplichtingen heeft, en dat voor mensen van elders wel zou krijgen. Een verbod om reguliere woonruimte te verhuren aan arbeidsmigranten is ook in strijd met Dienstenrichtlijn en EVRM (vrijheid van vestiging). Er is momenteel geen verplichting voor werkgevers generiek tav het zelf voorzien in fatsoenlijke huisvesting voor werknemers. Voor uitzenders ontstaat er via het normenkader, met de WTTA, wel een eis tav kwaliteit áls wordt voorzien in huisvesting, maar geen verplichting óm te voorzien in huisvesting. De juridische haalbaarheid van een Volkshuisvestingsfonds is op dit moment niet te zeggen. Het bestaat momenteel niet, evenals de verplichting voor werkgevers om een financiële bijdrage te leveren indien zij arbeidsmigranten aantrekken die niet op eigen terrein gehuisvest kunnen worden. Dit dient verder uitgezocht te worden.
Uitvoerbaarheid	Variant 1 is lastig uitvoerbaar: het oprichten van een toegelaten instelling door werkgever(s) is enorm ingewikkeld en vergt veel investeringen. Het voorzien in huisvesting zonder toegelaten instelling is makkelijker. Het oprichten van een Volkshuisvestingsfonds dient verder uitgezocht te worden, maar vraagt waarschijnlijk veel capaciteit om dit daadwerkelijk op te zetten.
Tijdpad	Het tijdpad is afhankelijk van de gekozen optie. Een subsidie kan relatief snel worden opgezet, een Volkshuisvestingsfonds of een harde verplichting tot huisvesting zal meer tijd kosten om daadwerkelijk op te zetten, naar verwachting minimaal één tot meerdere jaren.
Maatschappelijk draagvlak	Ook het RP spreekt van een groter rol voor werkgevers. De verschillende varianten kunnen zeer waarschijnlijk ook ieder tot op zekere hoogte op draagvlak van bepaalde groepen kunnen leveren.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De budgettaire effecten van alle drie de varianten zijn onbekend. De verwachting is dat variant 1 en 2 kostenneutraal gerealiseerd kunnen worden; variant 3 kost geld (in geval van subsidies) of is voor de rijksoverheid kostenneutraal op (in geval van kostendekkende bijdragen door werkgevers aan een Volkshuisvestingsfonds) dat ingezet kan worden om de woningvoorraad uit te breiden.

4.16 Afschaffen van de werkkostenregeling (WKR) voor werknemers zonder (Nederlandse) werkgever

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend verkent deze beleidsoptie de mogelijkheid van het toepassen van de werkkostenregeling (WKR) in de inkomstenbelasting voor werknemers zonder Nederlandse inhoudingsplichtige (werkgever), af te schaffen.</i> Op basis van een eerste inschatting gaan wij ervan uit dat de meest evidente situatie waarin de hiervoor omschreven voorziening kan worden toegepast (artikel 3.84, tweede lid, Wet inkomstenbelasting 2001) is: een in Nederland werkende werknemer met een in het buitenland gevestigde werkgever die niet kwalificeert als een inhoudingsplichtige voor de Nederlandse loonbelasting (dus niet zijnde een uitzendbureau of een intercompany uitzending naar een Nederlands concernonderdeel). Relevant in dit verband is dus de vestigingsplaats van de werkgever en niet zozeer of de werknemer uit het buitenland afkomstig is. Er kunnen dus ook Nederlandse werknemers met een buitenlandse werkgever worden getroffen door deze maatregel. Verder onderzoek naar de doelgroep die gebruik maakt van de regeling lijkt geboden.
Doel	Het overkoepelende doel is het verminderen van arbeidsmigratie door het financieel minder aantrekkelijk te maken in Nederland te werken voor een buitenlandse werknemer van een werkgever die niet in Nederland gevestigd is en hier ook geen aanwezigheid heeft in de vorm van een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger, geen uitzendbureau is en geen sprake van een intercompany uitzending van een buitenlandse werkgever naar een Nederlands concernonderdeel.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0 Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Het beoogde effect zal, op basis van een eerste inschatting, zich slechts voordoen in specifieke gevallen en het te verwachten effect op de arbeidsmigratie is daardoor minimaal. Samenstelling: geen verwacht effect. Omstandigheden: geen verwacht effect.
Economische en maatschappelijke effecten	Zoals hierboven aangegeven is nader onderzoek naar de populatie die gebruik maakt van de voorziening geboden, om onbedoelde neveneffecten van afschaffing te voorkomen. Hiermee lijkt deze maatregel nog niet rijp genoeg voor uitvoering.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De juridische haalbaarheid van deze maatregel is onzeker. De achtergrond van de voorziening in de inkomstenbelasting is om de toepassing van de werkkostenregeling op werknemers niet afhankelijk te laten zijn van de vestigingsplaats van de werkgever. Dit gelijke speelveld tussen werknemers met een binnenlandse en een buitenlandse werkgever wordt weggenomen door de voorgestelde maatregel. De mogelijkheid om de werkkostenregeling toe te passen in de inkomstenbelasting is destijds opgenomen op aanraden van de Raad van State om problemen met de Europese regelgeving inzake het vrije verkeer te voorkomen. Gelet op deze historische context bestaan er twijfels over de juridische houdbaarheid van deze maatregel. Het zal

	onderzocht moeten worden of de mogelijkheid voor buitenlandse werkgevers om zich vrijwillig aan te melden als inhoudingsplichtige voldoende dekking biedt.
Uitvoerbaarheid	Op basis van een eerste inschatting lijkt deze maatregel uitvoerbaar, maar aspecten als bezwaarafhandeling, overgangsregeling en inwerkingtredingstermijn spelen hierbij een grote rol. Er is een uitgebreide uitvoeringstoets nodig.
Tijdpad	Structuurwijzigingen die de inkomensheffing raken, zijn vanuit het oogpunt van IV-capaciteit voor de Belastingdienst niet eerder uitvoerbaar dan 2029.
Maatschappelijk draagvlak	De voorgestelde maatregel zal, naar verwachting, niet leiden tot grote maatschappelijke weerstand, omdat de voorziening op kleine schaal wordt toegepast door een specifieke groep belastingplichtigen. Een averechts effect kan optreden indien Nederlandse werknemers met een in het buitenland gevestigde werkgever door deze maatregel worden getroffen.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	De budgettaire gevolgen zijn bij gebrek aan betrouwbare aangiftegegevens niet te ramen. De budgettaire effecten zijn naar verwachting (zeer) gering.

4.17 Convenant goed en toekomstig werkgeverschap met aandacht voor arbeidsbesparende technologieën

Omschrijving	<i>Samenvattend verkent deze beleidsoptie een nieuwe maatregel om sectorale convenanten af te sluiten waarin publieke-private afspraken gemaakt worden om de afhankelijkheid van de sector van arbeidsmigranten/arbeid te verminderen (doelsturing), de duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten te vergroten en goed werkgeverschap te stimuleren.</i> Het convenant legt bijvoorbeeld vast dat in jaar x bijvoorbeeld een x aandeel van alle werkzaamheden is geautomatiseerd, x% van de werknemers in vaste dienst is (afhankelijk van sector). Dergelijke afspraken kunnen bijvoorbeeld gepaard gaan met een bredere inzet op het stimuleren van arbeidsbesparende technologieën, hiervoor kan de koppeling gemaakt worden met het robotiseringsprogramma gericht op de land- en tuinbouw. Ook kan er ingezet worden op het vergroten van de instroom van onbenut arbeidspotentieel, gelinkt aan de productiviteitsagenda. Ook afspraken rond goed werkgeverschap zijn onderdeel van het convenant. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken rond huisvesting. Het gaat daarmee verder dan de productiviteitsagenda die gericht is op de aanpak van arbeidsmarktkrapte. Afspraken hierover zijn niet vrijblijvend. Het convenant moet daarom ook duidelijk 'een stick' bevatten. Hierbij kan gedacht worden aan een verplichtstelling van een vast percentage werknemers in vaste dienst. Deze verplichting kan dan ingaan in het overeengekomen jaar x. Op deze verplichting kan vervolgens gehandhaafd worden en gebruik worden gemaakt van een boete systeem of het wegvallen van bepaalde voordelen zoals aansluiting bij het robotiseringsprogramma of het groenpact. Sectoren zouden graag zelf ook hun afhankelijkheid ten opzichte van arbeidsmigranten willen verminderen en begrijpen dat het niet houden aan een convenant gevolgen heeft. Voor LVVN zouden dergelijke convenanten afgesloten kunnen worden met arbeidsmigratie-intensieve sectoren als de slachtsector, de glastuinbouw en/of de open fruitteelt. Het voordeel is dat er hier rekening gehouden kan worden met uitdagingen en kansen binnen sectoren, dit kan aansluitend op de doelstellingen van de productiviteitsagenda. De expliciete koppeling tussen onderwijs en bedrijfsleven maakt dat er ook geanticipeerd kan worden op de huidige en toekomstige arbeidsmarkt. Aandacht zal er hier nodig zijn om een bepaalde evenredigheid in de convenanten te houden om onderling geen discussies te krijgen; uitgebreidere doelstellingen moeten kunnen rekenen op meer steun en minder ambitieuze doelstellingen op een grotere 'stick' en gevolgen wanneer doelstellingen niet behaald worden.
Doel	Het doel van de maatregel is het faciliteren van maatschappelijke transitie, door het stimuleren van arbeidsbesparende innovatie (bouwsteen 2). Een convenant draagt hieraan bij door werkgevers te stimuleren om minder afhankelijk te zijn van (laagproductieve) arbeidsmigranten.
Effecten	

Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De effecten van een convenant zijn op verschillende onderdelen merkbaar, het zal naar verwachting een effect hebben op de instroom van arbeidsmigranten. Het stimuleren van innovatie en automatisering kan volgens het CBP en het OESO bijdragen aan een vermindering van de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigranten in bepaalde sectoren. Insteek is om het convenant met gehele sectoren te sluiten en afspraken te maken met branche- en sectororganisaties. De landbouwsector is sterk georganiseerd en er zullen weinig bedrijven die niet aangesloten zijn aangesloten bij branche- of sectororganisaties. Zoals hierboven genoemd zal er per sector gekeken worden welke doelstellingen en uitdagingen een sector heeft en zal op basis daarvan het convenant worden opgesteld. Uitgebreidere doelstellingen moeten kunnen rekenen op meer steun en minder ambitieuze doelstellingen op een grotere 'stick' en grotere gevolgen wanneer doelstellingen niet behaald worden. Samenstelling: De samenstelling van arbeidsmigratie kan ook veranderen. Zo kan door meer in te zetten op innovatie de vraag naar technisch geschoold personeel toenemen. Omstandigheden: de omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen ook verbeteren door de afspraken uit de convenanten. Een ander voorbeeld is het groenpact dat richt zich op het versterken van de kwaliteit van het groene onderwijs en zorgt dat dit onderwijs een sterke en herkenbare positie behoud. Binnen de brede Groenpact aanpak is er onder andere versnellingsprogramma's arbeidsmarkt en digitalisering & technologisering. Instanties als LTO zijn hier bij betrokken om er voor te zorgen dat onderwijs aansluit op het werkveld.
Economische en maatschappelijke effecten	Het convenant kan een bijdrage leveren aan productiviteit en het concurrentievermogen. Gezien de demografische ontwikkelingen zullen tekorten op de arbeidsmarkt toenemen. Inzetten op innovatie draagt daarom bij aan efficiëntie, flexibiliteit (inspelen op veranderingen) en kan uiteindelijk bijdragen aan een kostenverlaging. Nederland is op het gebied van landbouw en innovatie een koploper maar zou deze positie wel iets kunnen versterken, een actieve rol spelen in het ontwikkelen en uitzetten van arbeidsbesparende technologie kan hieraan bijdragen. Tegelijkertijd kan er met dit convenant ook ingezet op het stimuleren van vak- en technisch onderwijs in Nederland, hiermee wordt ook geprobeerd om op alle terreinen de afhankelijkheid van arbeidsmigranten te verminderen. Een voorbeeld is het techniekpact, een samenwerking tussen werkgevers, vakbonden, onderwijsinstellingen en de overheid die zich richt op het verbeteren van de instroom in technische beroepen. Uit de evaluatie in 2020⁷³ is gebleken dat de samenwerking tussen bedrijven en onderwijsinstellingen heeft geleid tot een grotere bekendheid van technische opleidingen en verbeterde werkgelegenheidskansen voor afgestudeerden.

⁷³ SEO (2020). *Evaluerend advies Techniekpact 2013-2020*

	Ook de OESO heeft onderzocht dat wanneer er een meer praktijkgerichte benadering is vanuit het onderwijs (stages en leerplekken aanbieden) dat dit de effectiviteit en instroom van technische en beroepsgerichte opleidingen vergroot. ⁷⁴																				
Juridisch, uitvoering en budgettair																					
Juridische haalbaarheid	De maatregel op zichzelf juridisch haalbaar, discussie zal er nog wel zijn over bindende of niet bindende afspraken en vervolgens in hoeverre het niet houden aan afspraken afdwingbaar is.																				
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar, verschillende sectorpartijen denken al actief mee. Nadere afstemming is nodig over inhoud en bindend/niet-bindende afspraken.																				
Tijdpad	Er zullen op korte termijn gesprekken plaats moeten vinden met sectorpartijen, overheid en het onderwijs. Het convenant kan dan opgesteld worden en ondertekend, er is geen wetswijziging nodig zolang de gemaakte afspraken binnen de bestaande wetgeving passen De verwachting is dat het proces 4 tot 6 maanden gaat duren. Het convenant heeft een looptijd van een paar jaar waarin de doelen behaald worden.																				
Maatschappelijk draagvlak	Sectoren zelf zijn enthousiast over het idee, organisaties als de FNV vinden het mogelijk een te magere aanpak. Draagvlak kan vergroot worden bij deze partijen door bij het niet houden aan afspraken scherpe consequenties op te nemen.																				
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><td>budgettaire gevolgen (in miljoenen euro's)</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Structureel tot 2035</td></tr><tr><td></td><td>400</td><td>400</td><td>800</td><td>800</td><td>800</td><td>400</td></tr></table>							budgettaire gevolgen (in miljoenen euro's)	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel tot 2035		400	400	800	800	800	400
	budgettaire gevolgen (in miljoenen euro's)	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel tot 2035														
	400	400	800	800	800	400															

⁷⁴ OECD Skills Strategy - OECD Skills Strategy

4.18 Werkgeversubsidie voor begeleiding arbeidsmigranten op de werkvloer

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat werkgevers een subsidie kunnen aanvragen die gebruikt dient te worden om arbeidsmigranten duurzaam in dienst te nemen.</i> Deze subsidie is bedoeld voor de extra begeleiding van arbeidsmigranten op de werkvloer gericht op het verkleinen van taal- en cultuurverschillen voor de duur van in ieder geval één jaar, onder meer door het opstellen van een activiteitenplan met hierbij aandacht voor taalafspraken (kennis Nederlandse taal en vaktaal) en begeleidingsafspraken (afspraken over structuur begeleiding en kennis over cultuur organisatie).⁷⁵
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -/+. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. De maatregel heeft naar verwachting invloed op de omvang en samenstelling van arbeidsmigranten in Nederland. Doordat werkgevers meer investeren in een duurzaam dienstverband zullen arbeidsmigranten mogelijk langer bij hun werkgever blijven werken. Dit heeft als mogelijke consequentie dat er minder nieuwe arbeidsmigranten nodig te zijn om het werk te doen omdat arbeidsmigranten naar verwachting langer in Nederland blijven. Tegelijkertijd kan doordat de overheid investeert in het duurzaam in dienst nemen van arbeidsmigranten het aantrekkelijker worden om arbeidsmigranten in dienst te nemen, bv. t.o.v. innoveren. Dit zou mogelijk ook kunnen leiden tot de vraag naar meer arbeidsmigranten in Nederland. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: Betere beheersing van de taal zorgt mogelijk voor meer veiligheid op de werkvloer als iedereen begrijpt wat er gaande is.⁷⁶ Daarnaast kan het beheersen van de Nederlandse taal arbeidsmigranten helpen om weerbaarder te worden, kennis te kunnen hebben van rechten en plichten en rechten ook daadwerkelijk in te roepen.⁷⁷ Ook kan een arbeidsmigrant hiermee sneller contact maken met Nederlandse burgers. Dit kan leiden tot meer begrip.⁷⁸

⁷⁵ Vergelijkbaar met de subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders: Staatscourant 2024, 19739 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

⁷⁶ Taal- en cultuurverschillen op de werkvloer worden door Arbeidsinspectie aangewezen als mogelijke factor die bijdraagt aan meer arbeidsongevallen op de werkvloer onder arbeidsmigranten. Zie monitoring arbeidsongevallen 2023 – Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁷⁷ Adviesraad Migratie

⁷⁸ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

Economische en maatschappelijke effecten	- Door het leren van de Nederlandse taal kunnen arbeidsmigranten hun volledig arbeidsmarktpotentieel ontplooiën. Hiermee worden zij voor een breder pallet aan functies/sectoren, waarvoor beheersing van Nederlandse taal nodig is, geschikt.⁷⁹ Ook komen zij eerder in aanmerking voor een vast contract bij de werkgever.⁸⁰ - Door taallessen expliciet te verbinden aan werk kan dit de motivatie van arbeidsmigranten verhogen om de taal te leren.⁸¹ - Beheersing van de Nederlandse taal essentieel om goed te kunnen communiceren met overheid, maatschappelijke organisaties en andere burgers. Kan leiden tot meer ontmoetingen, het leren kennen van elkaar en meer begrip.⁸² Dit kan een positief effect hebben op de sociale cohesie.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Er dient een subsidieregeling opgesteld te worden (meest waarschijnlijk) of de bestaande Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS) aangepast. In het kader daarvan zal (onder andere) een staatssteuntoets moeten worden uitgevoerd, om te kunnen beoordelen of een dergelijke regeling niet in strijd is met de Europese staatssteunregels. Daarnaast zal moeten worden onderzocht of de regeling niet leidt tot ongerechtvaardigd (indirect) onderscheid, doordat werkgevers met werknemers die niet de Nederlandse taal spreken een voordeel kunnen ontvangen ten opzichte van werkgevers met werknemers die wel de Nederlandse taal spreken.
Uitvoerbaarheid	Er dient een subsidieregeling opgesteld te worden of de bestaande SOWIS aangepast. <u>Opstellen nieuwe regeling (meest waarschijnlijke scenario)</u> - Er moeten dienstverleningsafspraken worden gemaakt met een uitvoerder van de regeling. - Er dient capaciteit beschikbaar worden gesteld door WBJA voor het schrijven van de regeling - Er dient capaciteit beschikbaar worden gesteld door AV voor het schrijven van het memorie van toelichting. <u>Bestaande SOWIS-regeling aanpassen</u> - Er liggen dienstverleningsafspraken met de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering. - Er dient capaciteit beschikbaar te worden gesteld door WBJA voor het schrijven van de regeling - Er dient capaciteit beschikbaar gesteld te worden vanuit S&I (eigenaar SOWIS-regeling) en AV voor het aanpassen van de regeling.
Tijdpad	De verwachting is dat een subsidieregeling vanaf 2027 in werking kan treden (er is maximaal 12 maanden voorbereidingstijd nodig).
Maatschappelijk draagvlak	- Vanuit de maatschappij zal er naar verwachting draagvlak zijn om werkgevers aan te moedigen om te investeren om taal- en cultuurverschillen weg te nemen. Nederlanders hebben zorgen over het

⁷⁹ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁸⁰ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

⁸¹ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁸² Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

	taalniveau van migranten.⁸³ Uit onderzoek van het SCP blijkt dat Nederlanders het belangrijk vinden dat migranten zelfstandig hun weg in onze samenleving vinden.⁸⁴ Hiervoor is het beheersen van de taal erg belangrijk. - Vanuit werkgevers zal er ook draagvlak voor zijn, omdat de subsidieregeling geschiedt op vrijwillige deelname en de ontwikkelingskosten voor een goed programma voor arbeidsmigranten (deels) kan wegnemen. - Uit een internationale vergelijkende analyse blijkt dat in verschillende Europese landen sprake is van taalonderwijs gedurende werktijd.⁸⁵																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<u>Ondersteuningsregeling taal voor werkgevers:</u> <i>Prijs</i> Deze maatregel sluit aan bij de SOWIS. Vergelijkbaar met deze subsidie kan voor maximaal vier arbeidskrachten subsidie worden aangevraagd, voor een maximaal bedrag van € 24.000. Werkgevers kunnen voor de eerste <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc .</th><th>Struc . in jaar</th></tr><tr><td>Ondersteuningsregeling taal voor werkgevers</td><td></td><td>12</td><td>12</td><td>12</td><td>12</td><td>12</td><td>2027</td></tr></table> arbeidskracht € 8.000 aanvragen, voor de tweede arbeidskracht € 6.000 euro en voor de derde & vierde arbeidskracht elk € 5.000 euro. De werkelijke kosten voor een werkgever zijn circa € 16.500 per arbeidskracht, afgaand op onderzoek gedaan naar statushouders.⁸⁶ <i>Aantallen</i> Met de subsidieregeling willen we per jaar maximaal 1.500 werkgevers bereiken. Dit is op basis van de SOWIS een realistisch aantal om te behalen en tegelijkertijd een substantieel aantal om verandering op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. <i>Totale financiële kosten</i> Ervan uitgaand dat maximaal 1.500 werkgevers voor 1 arbeidskracht een subsidie aanvraagt van 8.000 euro, dan is het benodigde bedrag per jaar = € 12,5 miljoen euro. In de werkelijkheid zal het aantal werkgevers dat een aanvraag lager doet lager zijn en het gemiddeld aantal arbeidskrachten per werkgever meer dan één, dat middelt elkaar uit. De financiële kosten voor werkgevers liggen met name op het ontwikkelen van een taal- en integratiebegeleiding, blijkt uit evaluatie gericht op statushouders. Deze kosten worden gemaakt bij het aannemen van een arbeidskracht met een andere achtergrond, maar ook bij een tweede. Organisaties kunnen eenmalig subsidie aanvragen voor maximaal vier arbeidskrachten. Hierdoor kunnen meer werkgevers een financiële tegemoetkoming ontvangen voor het aanbieden van een (leer) werktraject voor een of meerdere arbeidskrachten.	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc .	Struc . in jaar	Ondersteuningsregeling taal voor werkgevers		12	12	12	12	12	2027
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc .	Struc . in jaar										
Ondersteuningsregeling taal voor werkgevers		12	12	12	12	12	2027										

83 Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

84 SCP (2019), Burgerperspectieven 2019|4, p. 47

85 Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

86 Zie: maatschappelijke_kosten_en_batenanalyse.pdf

4.19 Zorgplicht werkgevers voor partners van kennismigranten

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat partners van kennismigranten loopbaanondersteuning en taalaanbod kunnen krijgen en er een verbeterde informatievoorziening is voor ondersteuning naar werk.</i> De maatregel bestaat uit het opnemen van het aanbieden van loopbaanondersteuning en/of taalaanbod voor de partner van kennismigranten in de zorgplicht van erkende referenten (werkgevers) in de kennismigrantenregeling. Op een vergelijkbare manier biedt in Zwitserland een deel van de bedrijven met kennismigranten zogenaamde support packages aan de partner van kennismigranten, inclusief ondersteuning naar werk. Huidige situatie: • Arbeidsmigratie gaat gepaard met meereizende gezinsmigranten. Zo kwam met elke arbeidsmigrant uit een derde land die in NL werkt via de kennismigrantenregeling in 2021 gemiddeld 0,77 gezinsmigrant mee. Partners van kennismigranten hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig om te werken en hebben vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. • De arbeidsparticipatie onder meegereisde partners ligt echter relatief laag. Voor gezinsmigranten die in migratiejaren 1999-2021 zijn meegekomen met de kennismigrantenregeling (excl. (school)kinderen en studenten) en die in december 2021 nog in Nederland wonen ligt de participatiegraad op 45%.⁸⁷ Onder de partners van kennismigranten betrokken in een Regioplan onderzoek in 2018 werkt 67% van de partners van vrouwelijke kennismigranten en 31% van de partners van mannelijke kennismigranten, ondanks dat meer dan de helft van de partners van mannelijke kennismigranten aangeeft graag te willen werken.⁸⁸ • Partners van kennismigranten worden momenteel beperkt geprikkeld om deel te nemen op de arbeidsmarkt. Zo hebben zij geen inburgeringsplicht en de ondersteuning bij arbeidsmarkttoeleiding door werkgevers en lokale gemeenten is in de regel beperkt voor gezinsleden van kennismigranten, met uitzondering van specifieke initiatieven in Amsterdam en Eindhoven. Volgens Regioplan zijn kennismigranten kritisch over de ondersteuning die hun partners (en zichzelf) krijgen bij de sociale landing in Nederland. • Volgens een vragenlijst van ICAP onder de partners van kennismigranten en de buitenlandse partners van Nederlanders heeft 70% een baan in het herkomstland opgegeven en is twee derde bereid tot omscholing naar een kraptesector.⁸⁹ Taalbeheersing wordt als één van de grootste obstakel tot arbeidsdeelname ervaren onder de partners van kennismigranten en de buitenlandse partners van Nederlanders die deelnamen aan een vragenlijst van stichting 'International Community Advisory Panel' (ICAP) (in opdracht van de Gemeente Amsterdam). • Voor kennismigranten heeft de IND een brochure ontwikkeld. Werkgevers kunnen deze gebruiken om aan de zorgplicht te voldoen. Een - hier niet uitgewerkte - alternatieve maatregel is dat verbeterde informatievoorziening over scholings- en loopbaanmogelijkheden en ondersteuning naar werk via aankomstloketten wordt verstrekt door (lokale)
----------------------------	--

⁸⁷ Mogelijk zit hier een selectie effect in. Doordat bij kennismigranten die als koppel naar Nederland komen op basis van de kennismigrantenregeling geen van de partners als meegekomen gezinsmigrant kwalificeert.

⁸⁸ Buers, C., J. Klaver & B. Witkamp (2018). *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.

⁸⁹ ICAP. (2019). *Accompanying Partner Survey 2019. Keeping the international community of the Netherlands working*.

	overheden of expatcentra, gestimuleerd vanuit het Rijk. ⁹⁰ Bij ondersteuning naar werk kunnen (lokale) overheden of expatcentra inzetten op matching met maatschappelijk relevante kraptesectoren, zoals de zorg of de kinderopvang.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een subdoel van deze maatregel is het verhogen van de arbeidsparticipatie van partners van kennismigranten.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -/+. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Een betere sociale landing van kennismigranten en meegekomen partners kan ertoe leiden dat de verblijfsduur van kennismigranten toeneemt. Tegelijkertijd kan een zorgplicht voor werkgevers de vraag naar kennismigranten laten dalen, doordat de inspanningsverplichting voor het aannemen van buitenlandse arbeidskrachten toeneemt. Samenstelling: Heeft een samenstellingseffect richting hooggeschoolde arbeidsmigratie. Wanneer arbeidsdeelname van partners van kennismigranten gestimuleerd wordt in maatschappelijk relevante kraptesectoren kan een bijkomend samenstellingseffect optreden via de sociaaleconomische positie van werkende gezinsmigranten Omstandigheden: niet van toepassing.
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Arbeidsmarkteffecten</i> - Als deze maatregel effectief is in het bereiken van haar doel – een hogere participatie onder de partners van kennismigranten – resulteert de maatregel in een betere aanwending van het onbenut potentieel in Nederland. - Mogelijk kent activering van meegekomen gezinsmigranten een afruil met het aantal gewerkte uren door kennismigranten, wanneer zorgtaken voor een eventueel meegekomen gezin evenwichtiger gespreid worden over beide partners. <i>Maatschappelijke effecten:</i> - Deze maatregel draagt bij aan het verhogen van de financiële baten van gezinsmigratie, waarmee de netto druk op voorzieningen impliciet daalt. Tegelijkertijd resulteert een langere verblijfsduur in een hogere druk op de woningmarkt, het onderwijs en andere voorzieningen. - Actieve matching met kraptesectoren met een maatschappelijke toegevoegde waarde heeft positieve brede welvaartseffecten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Voor wat betreft kennismigranten zelf: in elk geval Voorschrift Vreemdelingen 2000, maar mogelijk ook het Vreemdelingenbesluit 2000. Dient nader te worden onderzocht, evenals mogelijke beperkingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen (onderzoekers en blauwekaarhouders).

⁹⁰ Zo ontvangen arbeids- en gezinsmigranten in Duitsland en Zwitserland vouchers voor taallessen.

	Voor wat betreft partners van kennismigranten lijkt het juridisch niet mogelijk om via de zorgplicht integratie-inspanningen van de werkgever te vereisen. De zorgplicht is namelijk alleen van toepassing op de kennismigrant voor wie de erkend referent zich formeel referent stelt (in het aanvraagformulier), en ook alleen vanaf dat moment. De juridische haalbaarheid zou derhalve nader onderzoek vergen.																
Uitvoerbaarheid	In de vorm van een inspanningsverplichting voor werkgevers lijkt deze optie uitvoerbaar.																
Tijdpad	Dient nader te worden onderzocht (zie juridische haalbaarheid)																
Maatschappelijk draagvlak	- Vanuit werkgevers is mogelijk weerstand te verwachten bij het opnemen van een zorgplicht voor partners van kennismigranten en verhoging van de werkgeverslasten binnen de kennismigrantenregeling. - Een hoge participatie onder meegekomen partners van kennismigranten kan bijdragen aan een positieve beeldvorming en betere integratie rond de komst van kennismigranten.																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Een zorgplicht voor erkend referenten binnen de kennismigrantenregeling heeft beperkte (eerste orde) budgettaire effecten. Controle op naleving hierop kan evt. gefinancierd worden met 5 fte (€ 0,75 mln). Als gekozen wordt voor de ondersteuningsvariant van expatcentra is het budgettaire effect geschat op € 1,5 mln. Hierbij is uitgegaan van 1 fte financiering per expatcentrum bij 10 expatcentra (= 10 fte). <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr><tr><td>Zorgplicht uitbreiden binnen kennismigranten-regeling</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0,75</td><td>0,75</td><td>0,75</td><td>2029</td></tr></table>	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	Zorgplicht uitbreiden binnen kennismigranten-regeling	0	0	0	0,75	0,75	0,75	2029
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)										
Zorgplicht uitbreiden binnen kennismigranten-regeling	0	0	0	0,75	0,75	0,75	2029										

4.20 Toezichtskosten in rekening brengen bij uitzendsector

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat toezichtskosten van de Arbeidsinspectie op de uitzendsector gefinancierd worden door de uitzendsector.</i> De uitzendsector vraagt disproportioneel veel toezichtscapaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het toezicht van de Arbeidsinspectie wordt nu volledig via de Rijksbegroting gefinancierd. Met deze maatregel wordt de capaciteit die de Arbeidsinspectie inzet op de uitzendsector, bij de sector zelf in rekening gebracht. Dit is analoog aan het toezicht op de financiële sector en de energiesector. Na inwerkingtreding van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta), die nu onder behandeling is in het parlement, zijn alle bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen (m.n. uitzendbureaus) jaarlijks leges verschuldigd aan de overheid. Het mechanisme voor de inning van deze leges zou kunnen worden aangewend voor deze maatregel. De Arbeidsinspectie is een onafhankelijke toezichthouder. Risico van deze maatregel is dat deze onafhankelijkheid wordt aangetast doordat de markt meer invloed eist op de wijze of intensiteit van het toezicht. Bij deze maatregel zijn dan ook waarborgen nodig dat deze onafhankelijkheid niet wordt aangetast.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een subdoel is het in rekening brengen van de maatschappelijke kosten van toezicht op uitzendarbeid bij de partijen op wie het toezicht noodzakelijk is.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. 0 staat voor geen verwacht effect op de omvang. De kostenverhoging van uitzendwerk door deze maatregel is gering vergeleken met de totaalomzet van de uitzendsector (ca. 0,1%). Samenstelling: Gering effect, om dezelfde redenen als beschreven bij 'omvang'. Omstandigheden: Gering effect, om dezelfde redenen als bij 'omvang'.
Economische en maatschappelijke effecten	Uitzendwerk zal beperkt duurder worden. Dat kan een aantal gevolgen hebben: - De vraag naar uitzendarbeid zal mogelijk dalen. Mogelijk ontstaat een waterbede-effect naar zzp en/of naar directe indiensttreding. - Voor bedrijven wordt het duurder om via uitzendkrachten te voorzien in hun behoefte aan flexibiliteit. Deze effecten zijn waarschijnlijk gering doordat de kostenverhoging voor uitzendwerk relatief klein is (zie hierboven).
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Wetswijziging noodzakelijk. De uiteindelijk vast te stellen hoogte van het door te berekenen bedrag mag niet leiden tot een ongerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer binnen de Europese Unie. Het belang van

	het verminderen van maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie zal moeten opwegen tegen de gevolgen voor uitleners. Hoe korter de periode tussen de inwerkingtreding van de Wtta en de inwerkingtreding van deze maatregel, hoe groter de noodzaak voor overgangsrecht uit het oogpunt van rechtszekerheid.																																
Uitvoerbaarheid	Waarschijnlijk uitvoerbaar via de legesheffing van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta), nadat deze wet in werking is getreden. Voorwaarde daarvoor is dat de reikwijdte van de heffing voor het toezicht gelijk is aan de reikwijdte van de Wtta-toelatingsplicht. Hoewel deze maatregel de onafhankelijkheid van de Arbeidsinspectie in juridische zin niet kan aantasten, is een risico dat de markt via de politiek-bestuurlijke route meer invloed eist op de Arbeidsinspectie. Dat is ongewenst en staat haaks op het voorstel voor de Kaderwet rijksinspecties. De Arbeidsinspectie is – anders dan bijvoorbeeld het toezicht op de financiële sector – geen sectorgerichte toezichthouder. Binnen de uitvoering van de Arbeidsinspectie zal inzichtelijk moeten worden gemaakt welke activiteiten ten bate komen van het toezicht op de uitzendsector. Dat maakt het ingewikkelder om kosten door te berekenen.																																
Tijdpad	Doorlooptijd van een wetswijziging is circa twee jaar. Uitvoerbaar op het moment dat de Wtta volledig in werking is getreden.																																
Maatschappelijk draagvlak	In de maatschappij in den brede leven er waarschijnlijk geen sterke gevoelens over dit onderwerp. Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde. Eerder is gepoogd de toezichtskosten van de Arbeidsinspectie voor Brzo-bedrijven aan deze bedrijven door te belasten. Dit wetsvoorstel is ingetrokken in verband met onvoldoende maatschappelijk draagvlak.																																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><th>budgettaire gevolgen (1x miljoen)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>struc.</th><th>struc in.</th></tr><tr><td>Aanpassing systemen</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Opbrengst doorberekende toezichtskosten</td><td></td><td></td><td></td><td>-50</td><td>-50</td><td>-50</td><td>2029</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>-50</td><td>-50</td><td>-50</td><td>2029</td></tr></table> Naar schatting kan ca. € 50 miljoen aan toezichtskosten van de Arbeidsinspectie aan de uitzendsector worden gerelateerd en dus worden doorberekend. De onderbouwing daarvan is als volgt. Vóór uitbreiding in verband met de Wtta bestond het programma Uitzendbureaus van de Arbeidsinspectie ca. 60 fte. Daarna is de Arbeidsinspectie in verband met de Wtta uitgebreid met 135 fte. Dat totaal stemt overeen met ca. € 38 miljoen aan kosten. Naar schatting wordt ten minste een kwart van het toezicht op uitzendbureaus buiten deze programma's uitgevoerd, wat leidt tot een verhoging van éénderde tot ca. € 50 miljoen.	budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.	Aanpassing systemen	1	1	1					Opbrengst doorberekende toezichtskosten				-50	-50	-50	2029	Totaal	1	1	1	-50	-50	-50	2029
budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.																										
Aanpassing systemen	1	1	1																														
Opbrengst doorberekende toezichtskosten				-50	-50	-50	2029																										
Totaal	1	1	1	-50	-50	-50	2029																										

4.21 Verplichting voor werkgevers voor faciliteren taalcursus

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Werkgevers die arbeidsmigranten in dienst nemen, moeten verplicht worden om een gratis taalcursus Nederlands aan te bieden (opleidingskosten en/of onder werktijd).</i>
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Een subdoel hierbij is een volwaardige deelname van arbeidsmigranten in Nederlandse samenleving en het verbeteren van hun arbeidsmarktperspectief.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Migranten worden mogelijk minder aantrekkelijk om aan te nemen als werkgevers verplicht taalcursussen moeten aanbieden. Met name voor mkb-bedrijven waar veel arbeidsmigranten werken kan dit betekenen dat zij minder van arbeidsmigranten gebruik zullen maken. Anderzijds is het aanbieden van een taalcursus een investering in medewerkers die mogelijk bijdraagt aan productiever werk.⁹¹ Samenstelling: deze maatregel zou van invloed zijn op alle arbeidsmigranten. Afhankelijke van in hoeverre verschillende werkgevers bereid zijn hiervoor te betalen, is er effect op de samenstelling. Het effect op de samenstelling is niet op voorhand te zeggen. <i>Omstandigheden</i> De omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen verbeteren: - Betere beheersing van de taal zorgt mogelijk voor meer veiligheid op de werkvloer als iedereen begrijpt wat er gaande is.⁹² - Daarnaast kan het beheersen van de Nederlandse taal arbeidsmigranten helpen om weerbaarder te worden, kennis te kunnen hebben van rechten en plichten en rechten ook daadwerkelijk in te roepen.⁹³ Ook kan een arbeidsmigrant hiermee sneller contact maken met Nederlandse burgers. Dit kan leiden tot meer begrip.⁹⁴
Economische en maatschappelijke effecten	<i>Arbeidsmarkt</i> - Door het leren van de Nederlandse taal worden arbeidsmigranten voor een breder pallet aan functies/sectoren, waarvoor beheersing van Nederlandse taal nodig is, geschikt. Mogelijk kan een arbeidsmigrant daardoor doorgroeien naar een functie met een hogere arbeidsproductiviteit.⁹⁵ - Door taallessen expliciet te verbinden aan werk kan dit de motivatie van arbeidsmigranten verhogen om de taal te leren.⁹⁶

⁹¹ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁹² Taal- en cultuurverschillen op de werkvloer worden door Arbeidsinspectie aangewezen als mogelijke factor die bijdraagt aan meer arbeidsongevallen op de werkvloer onder arbeidsmigranten. Zie monitoring arbeidsongevallen 2023 – Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁹³ Adviesraad Migratie

⁹⁴ Investeren in Samenleven – Adviesraad Migratie (2025)

⁹⁵ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

⁹⁶ Internationale vergelijking taalvaardigheid arbeidsmigranten - Regioplan

	<i>Brede welvaart</i> - Beheersing van de Nederlandse taal essentieel om goed te kunnen communiceren met overheid, maatschappelijke organisaties en andere burgers. Kan leiden tot meer ontmoetingen, het leren kennen van elkaar en meer begrip.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	<i>EU-arbeidsmigranten</i> Een verplichting voor de werkgever om taallessen te faciliteren aan EU-arbeidsmigranten (al dan niet onder werktijd en/of met financiële middelen) wordt juridisch niet haalbaar geacht omdat deze op EU-rechtelijke grenzen (vrij verkeer van werknemers) stuit. Er wordt daarmee immers een drempel opgeworpen om een EU-werknemer in dienst te nemen. Een dergelijke belemmering is naar alle waarschijnlijkheid niet te rechtvaardigen, omdat er ook minder belemmerende alternatieven denkbaar zijn. <i>Arbeidsmigranten uit derde landen</i> Een verplichting voor werkgevers om voor derdelanders taallessen te faciliteren is wel mogelijk via de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Dit maakt al onderdeel uit van de Wav, door het (nog niet in werking getreden) artikel 10, tweede lid. Na de nadere uitwerking en de u-toets van UWV kan worden bepaald wanneer dit artikel in werking kan treden.
Uitvoerbaarheid	Ten aanzien van EU-arbeidsmigranten is de maatregel niet haalbaar. Ten aanzien van arbeidsmigranten uit derde landen is de regeling wel uitvoerbaar: In de Wav is opgenomen dat als werkvergunning aan een werkgever wordt verleend voor langer dan een jaar, de werkgever de vreemdeling scholing moet aanbieden op gebied van Nederlandse taal. Aan de werkvergunning zal daarom een voorschrift worden verbonden. Bij een verzoek om verlenging van de werkvergunning moet de werkgever aantonen welke inspanningen hij heeft gedaan. De verlenging kan worden geweigerd als de werkgever het voorschrift niet heeft nageleefd. Ook kan een geldige vergunning worden ingetrokken als het voorschrift niet wordt nageleefd. Voor de uitvoerbaarheid voor UWV maar ook voor de werkgever moet nader uitgewerkt worden wat scholing minimaal moet inhouden, wie er betaalt en tot welk bedrag, en of het volgen van taallessen ook onder werktijd moet worden gefaciliteerd door de werkgever. Ook moet uitgewerkt worden hoe de werkgever kan aantonen dat hij het taallessen heeft aangeboden en daarmee het voorschrift heeft nageleefd.
Tijdpad	<i>Met betrekking tot derdelanders</i> Dit dient nader uitgewerkt te worden in de Regeling uitvoering Wav. Dit kan 1-2 jaar in beslag nemen.
Maatschappelijk draagvlak	- Vanuit de maatschappij zal er naar verwachting draagvlak zijn om werkgevers verantwoordelijk te houden voor taallessen voor arbeidsmigranten. - Vanuit werkgevers zal er weinig draagvlak zijn, gelet op de toenemende kosten en regeldruk.

	- Uit een internationale vergelijkende analyse blijkt dat in verschillende Europese landen sprake is van taalonderwijs gedurende werktijd. ⁹⁷																
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<i>Met betrekking tot derdelanders</i> De uitvoeringskosten voor UWV worden geschat op 2 miljoen euro. De werkelijke impact van deze nieuwe taak zal bepaald moeten worden met een U-toets, als de regelgeving verder is uitgewerkt en duidelijk is voor welke groepen het gaat gelden. Werkgevers en vreemdelingen moeten worden voorgelicht. Aanvraagformulieren zullen moeten worden aangepast, UWV zal werkinstructies moeten opstellen, aanpassen (standaard) brieven en aanpassing ICT-systeem om te monitoren of vergunningen worden geweigerd of ingetrokken omdat de <table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in</th></tr><tr><td>Inspanningsverplichting taalonderwijs derdelanders</td><td></td><td></td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2028</td></tr></table> werkgever het voorschrift niet heeft nageleefd.	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in	Inspanningsverplichting taalonderwijs derdelanders			2	2	2	2	2028
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in										
Inspanningsverplichting taalonderwijs derdelanders			2	2	2	2	2028										

4.22 Meer publiekrechtelijke handhaving op het arbeidsrecht

Omschrijving	<i>De beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat de publiekrechtelijke handhaving op het arbeidsrecht wordt uitgebreid.</i> 1. Publiekrechtelijke handhaving op uitbetalen transitievergoeding in combinatie met verlengen vervalltermijn naar minimaal 12 maanden: Gesignaleerd is dat de transitievergoeding vaak niet wordt uitbetaald en dat werknemers te laat of niet bekend zijn met het recht hierop.⁹⁸ Werknemers hebben slechts een (harde vervall)termijn van 3 maanden na einde dienstverband om dit recht alsnog te halen via de rechter. Door publiekrechtelijk te handhaven op uitbetaling van de vergoeding in combinatie met het verlengen van de vervalltermijn, kan dit knelpunt worden geminimaliseerd. 2. Publiekrechtelijke handhaving op betalen juiste cao-loon. Een veelvoorkomend probleem is dat niet het juiste cao-loon wordt uitbetaald. Cao-partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van cao's en werknemers kunnen ingeval van een loonvordering sinds 1 maart 2025 gebruik maken van een laagdrempelige procedure bij de kantonrechter.⁹⁹ Daarnaast kan met (meer) publiekrechtelijke handhaving op het cao-loon worden gezorgd voor preventieve werking jegens werkgevers om het juiste loon te betalen en het creëren van bewustwording bij werknemers dat zij niet het juiste loon ontvangen. 3. Publiekrechtelijke handhaving op aanwezigheid vaste contract (naleving ketenbepaling). De ketenbepaling wordt niet altijd juist toegepast, waardoor werknemers niet weten dat zij een vast contract hebben. De gevolgen hiervan voor o.a. ontslag en het recht op sociale zekerheid zijn groot. Door publiekrechtelijk te handhaven op de ketenbepaling kan worden signaleerd dat sprake is van een vast contract en krijgen werknemers waar zij recht op hebben.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgment is: -/0. Voor werkgevers die een te laag loon betalen kan dit betekenen dat de loonkosten (aanzienlijk) stijgen, waardoor het in dienst nemen van arbeidsmigranten minder aantrekkelijk wordt. Dat zou een dalend effect kunnen hebben op de omvang van arbeidsmigratie. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: De omstandigheden verbeteren. Ten eerste doordat het de werknemer in staat stelt een periode of transitie naar een nieuwe baan te overbruggen. Ook kan het zijn dat arbeidsmigranten hierdoor een hoger loon ontvangen. Daarnaast kan een bepaald inkomen worden gewaarborgd of bepaalde rechten worden verbeterd.

⁹⁸ Onderzoek van Follow the Money laat bijvoorbeeld zien dat met name flexwerkers de transitievergoeding niet uitbetaald krijgen: Jaarlijks hebben duizenden flexwerkers recht op ontslagvergoeding, maar ze krijgen die haast nooit - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek. Zie ook: 220005_20699_BR021107 A3 gevouwen Onderzoek transitieverzoek uitzendkrachten.indd
⁹⁹ Staatsblad 2025, 13 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

Economische en maatschappelijke effecten	1. De transitievergoeding kan worden ingezet voor scholing en kan ervoor zorgen dat een werknemer sneller en beter in staat is een nieuwe baan te vinden (bevorderen werkgelegenheid). Daarnaast kan de transitievergoeding een financieel voordeel opleveren na verlies van een baan. Voor werkgevers die de transitievergoeding niet betalen kan dit betekenen dat de loonkosten stijgen. 2. Werknemers ontvangen vaker het hogere loon waar zij recht op hebben. Dat bevordert de koopkracht en zorgt voor eerlijke(re) concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Het risico van publiekrechtelijke handhaving op cao-lonen is dat de uitvoeringsinstantie een oordeel moet geven over inschaling en werkzaamheden van werknemers. Dat kan (deels) een subjectief oordeel bevatten, dat aan de werkgever/sociale partners is voorbehouden. 3. Handhaving op het vaste contract kan ertoe leiden dat onterechte ontslagen worden voorkomen (behoud baan) en dat onterecht een beroep wordt gedaan op sociale zekerheid (terwijl het een loonvordering betreft). Het vaste contract geeft werknemers meer zekerheid en bepaalde rechten.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Het is de vraag of er een (grotere) rol voor de overheid moet komen op dit vlak. De drie maatregelen wijzigen de fundamenteën van het contractenrecht/cao-recht, waaronder het beginsel dat het initiatief voor naleving en handhaving van de privaatrechtelijke normen en afspraken bij de (cao-)partijen zelf ligt. Het betreft daardoor een vergaande stelselwijziging met potentieel sterke precedentwerking voor andere privaatrechtelijke normen en cao-afspraken. Werknemers staan in principe buiten bestuursrechtelijke procedures tussen toezichthouder en werkgever in het kader van handhaving: werknemers zullen nog steeds via civielrechtelijke weg hun rechten moeten afdwingen. De maatregelen leiden in die zin dus ook tot versnippering van de rechtsbescherming. Het is de vraag of het voor werknemers duidelijker/eenvoudiger wordt en in hoeverre zij geholpen zijn met publiekrechtelijke handhaving (zeker gezien het gestelde probleem dat werknemers onvoldoende bekend zijn met hun rechten). Er dient een toezichthouder te worden aangewezen die wettelijke bevoegdheden, waaronder sanctiemogelijkheden, dient te krijgen bij wet in formele zin. Dit brengt ook ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken met zich mee. De toezichthouder kan bijvoorbeeld alleen handhaven als deze over de juiste informatie beschikt, hiervoor zullen wettelijke verplichtingen voor werkgevers in het leven moeten worden geroepen. Ook is een wetswijziging noodzakelijk voor aanpassen vervaltermijn.
Uitvoerbaarheid	1. In de polisadministratie moet in een nieuw IKV (inkomstenverhouding) met een aparte code (62) worden aangegeven of er een transitievergoeding is uitgekeerd. De arbeidsinspectie kan mogelijk, in combinatie met maatregel 2, een rol spelen mbt handhaving. Dat is wel een complexe taak vanwege de hoeveelheid informatie die benodigd is om de transitievergoeding te berekenen. 2. De arbeidsinspectie kan een rol spelen mbt handhaving van maatregel 2 (naleving cao-loon). Dit is wel een complexe taak vanwege de grote diversiteit in cao-afspraken en complexe vaststelling of cao al dan niet wordt nageleefd. 3. UWV kan mogelijk een rol spelen bij de controle achteraf, indien de betreffende werknemer een uitkering aanvraagt. Dit betreft echter een lopend traject met UWV waarvan UWV eerst de uitkomsten wenst af te wachten alvorens hier nader op in te gaan.

Tijdpad	Doorlooptijd van een wetswijziging is circa twee jaar vanaf het moment dat de beleidsvorming is afgerond. Daarnaast afhankelijk van uitvoering. Een stelselwijziging als deze neemt hoogstwaarschijnlijk meer tijd in beslag.																																																																							
Maatschappelijk draagvlak	1. Indien vervalttermijn wordt verlengd, wordt (afhankelijk van de duur van de verlenging) weinig/geen draagvlak verwacht van werkgevers. De termijn is kort gehouden, zodat partijen snel duidelijkheid hebben. 2. Cao-partijen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van cao's. Deze maatregel kan een samenwerking versterken, maar het zal niet wenselijk zijn dat een uitvoeringsinstantie op de stoel van sociale partners gaat zitten. Afhankelijk van de reikwijdte van de maatregel, wordt wisselend draagvlak van sociale partners verwacht. 3. Het uitgangspunt om bestaande regels juist na te leven zal zowel bij werkgevers als werknemers aan de orde zijn. Afhankelijk van de reikwijdte van de maatregel (hoe ver gaat de publiekrechtelijke handhaving), zal de maatregel maatschappelijk worden geaccepteerd. Controle door UWV is een controle achteraf (na einde dienstverband). Controle tijdens lopende dienstverbanden op de aanwezigheid van een vast contract, zal wellicht op minder draagvlak van werkgevers kunnen rekenen.																																																																							
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Handhaving en toezicht ten aanzien van maatregel 1 en 2 vergt extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen. De benodigde uitbreiding van de Arbeidsinspectie kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets worden vastgesteld en hangt samen met de inzet van bestaande en nieuwe toezichtsinstrumenten. Voor de budgettaire gevolgen (zie tabel hieronder) is uitgegaan van een uitbreiding met 1 team per maatregel (€ 3,9 miljoen). Voor maatregel 3 is nog geen concrete uitvoerder voorzien (zie ook onder uitvoerbaarheid). Pas als deze concreet in beeld is dan kunnen de budgettaire effecten hiervan in kaart worden gebracht. Om toch een indicatie te geven van mogelijke uitvoeringskosten is een schatting gemaakt van de kosten indien UWV achteraf bij de uitkeringsaanvraag controleert. Deze indicatie van kosten is niet afkomstig van UWV, dus het betreft een onzekere factor en de kans is aanwezig dat de daadwerkelijke kosten afwijken. <table><tr><td>budgettaire gevolgen (1x miljoen)</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>struc.</td><td>struc in.</td></tr><tr><td>Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 1</td><td>0</td><td>1,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>2027</td></tr><tr><td>Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 2</td><td>0</td><td>1,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>2027</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Handhaving maatregel 3 (schatting)</td><td>0</td><td>2</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>2027</td></tr><tr><td>Totaal alle maatregelen</td><td>0</td><td>5,8</td><td>8,8</td><td>8,8</td><td>8,8</td><td>8,8</td><td>8,8</td><td>2027</td></tr></table>									budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.	Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 1	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027	Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 2	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027																			Handhaving maatregel 3 (schatting)	0	2	1	1	1	1	1	2027	Totaal alle maatregelen	0	5,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	2027
budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.																																																																
Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 1	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027																																																																
Handhaving Arbeidsinspectie maatregel 2	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027																																																																
Handhaving maatregel 3 (schatting)	0	2	1	1	1	1	1	2027																																																																
Totaal alle maatregelen	0	5,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	2027																																																																

4.23 Publiekrechtelijke handhaving juiste beloning uitzendkrachten

Omschrijving	<i>Deze beleidsopties is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat er bestuurlijke handhaving komt op het loonverhoudingsvoorschrift en de verplichting tot gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollkrachten. Dit bevordert eerlijk werk in de uitzendbranche.</i> Het loonverhoudingsvoorschrift houdt in dat gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector) (grotendeels) hetzelfde beloond dienen te worden (artikel 8 uit de Waadi). Op grond van artikel 8a van de Waadi hebben payrollkrachten recht op gelijke arbeidsvoorwaarden en een adequate pensioenregeling t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector). Op dit moment kan de Arbeidsinspectie op verzoek van een vakbond, werkgever of werknemer onderzoek doen naar de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift. De bevindingen uit deze onderzoeken kunnen vakbonden of werknemers vervolgens gebruiken in een civiele rechtszaak. Het voorstel is om naast de huidige civiele rechtsgang ook een bestuurlijke boete op het overtreden van dit loonverhoudingsvoorschrift in te stellen, en de Arbeidsinspectie aanvullende capaciteit te geven om dit toezicht uit te oefenen. Dit bevordert dat uitzendkrachten echt (grotendeels) dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als andere werknemers die bij dezelfde werkgevers werkzaam zijn en hetzelfde werk doen en dat payrollkrachten ook de arbeidsvoorwaarden krijgen waar ze recht op hebben.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgment is: -/0. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een – voor een afname. Voor bedrijven die nu als verdienmodel onderbetaling van ter beschikking gestelde arbeidsmigranten toepassen, worden door de maatregel de kosten van het inhuren van arbeidsmigranten hoger. Dat zal, bij verder gelijkblijvende omstandigheden, naar verwachting leiden tot een lagere vraag. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: De omstandigheden van arbeidsmigranten kunnen verbeteren doordat kwaadwillende uitzendbureaus die hun uitzendkrachten onderbetalen, effectiever aangepakt kunnen worden en/of de markt verlaten.
Economische en maatschappelijke effecten	- De kosten van arbeid worden duurder voor uitzendbureaus die hun uitzendkrachten te weinig betalen, ongeacht of er sprake is van arbeidsmigranten. - Bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm en het gelijke behandelingsvoorschrift in artikel 8a versterkt de positie van werknemers omdat de Arbeidsinspectie correcte betaling af kan dwingen zonder dat (kwetsbare) werknemers zelf bezwaar hoeven te maken bij de werkgever of inlener. - Invoering van bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm vergroot de pakkans van overtredende werkgevers, wat betekent dat malafide uitzendbureaus eerder uit de branche zullen verdwijnen. Hier gaat ook een

	preventieve werking van uit, wat bijdraagt aan verhoogde naleving door werkgevers en inleners van uitzendkrachten. Dit gaat oneerlijke concurrentie tegen en vergroot het gelijke speelveld tussen werkgevers in de uitzendbranche. - Het toezicht op de naleving van cao-voorwaarden is primair een verantwoordelijkheid van sociale partners. Op dit moment vervult de Nederlandse Arbeidsinspectie enkel een ondersteunende rol bij de handhaving van de Waadi. Deze maatregel betekent dus vermenging van het publieke en het private domein: de publieke toezichthouder zal ook in het toezicht uitspraken moeten doen over het al dan niet van toepassing zijn van een cao en over de interpretatie van de voorwaarden die daar in afgesproken zijn, terwijl de werkingssfeer en de interpretatie van cao's een prerogatief van de sociale partners is.																		
Juridisch, uitvoering en budgettair																			
Juridische haalbaarheid	Invoering van bestuurlijke handhaving van de uitzendwetgeving betekent dat een wetswijziging noodzakelijk is.																		
Uitvoerbaarheid	De onderzoeken naar juiste beloning zijn arbeidsintensief en tijdrovend. Aan bestuurlijke handhaving worden voor de bewijsvoering hogere eisen gesteld dan aan civiele procedures. Een handhavingsbevoegdheid voor de Arbeidsinspectie introduceert namelijk ook een handhavingsverplichting, wat dus een wezenlijke extra verantwoordelijkheid met zich meebrengt																		
Tijdpad	Wetswijziging nodig. De doorlooptijd hiervan zal vanwege de complexiteit naar verwachting ten minste twee jaar zijn.																		
Maatschappelijk draagvlak	In de maatschappij in den brede leven er waarschijnlijk geen sterke gevoelens over dit onderwerp. Onder sociale partners is te verwachten dat er aan de werknemerszijde meer draagvlak zal zijn voor deze maatregel dan aan de werkgeverszijde.																		
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Handhaving en toezicht vergen extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen. De benodigde uitbreiding van de Arbeidsinspectie kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets worden vastgesteld en hangt samen met de inzet van bestaande en nieuwe toezichtsinstrumenten. Voor de budgettaire gevolgen (zie tabel hieronder) is uitgegaan van een uitbreiding met 1 team (€ 3,9 miljoen). <table><tr><th>budgettaire gevolgen (1x miljoen)</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>struc.</th><th>struc in.</th></tr><tr><td>Handhaving Arbeidsinspectie</td><td>0</td><td>1,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>3,9</td><td>2027</td></tr></table>	budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.	Handhaving Arbeidsinspectie	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027
budgettaire gevolgen (1x miljoen)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.											
Handhaving Arbeidsinspectie	0	1,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	2027											

4.24 Rechtsvermoeden bij onderbetaling minimumloon

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend pakt deze maatregel onderbetaling bij minimumloon aan en bewerkstelligt het rechtsherstel voor de werknemer.</i> Als de werkgever geen 'deugdelijke administratie' bij houdt is het voor de NLA en voor de rechter (in geval van nabetaling) niet goed vast te stellen hoeveel er onderbetaald is en voor hoe lang. In de wet wordt met dit voorstel opgenomen dat bij een vermoeden van onderbetaling in combinatie met een 'ondeugdelijke administratie' uit kan worden gegaan van een rechtsvermoeden van voltijds dienstverband van zes maanden. Het gaat dan om situaties waarin onderbetaling niet kan worden vastgesteld. Nu is het zo dat in dergelijke situaties door de inspectie alleen een boete kan worden opgelegd. Met de wetswijziging zorg je er dan voor dat de arbeidsinspectie en/of civiele rechter een fictieve onderbetaling kan berekenen en vaststellen. Daarmee krijgt de werknemer ook als het niet goed is vastgelegd alsnog nabetaling van het loon over de fictief berekende onderbetaling en kan de werkgever zich niet verschuilen achter gebrekkige administratie. Dit betreft 1 van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten die nog niet uitgevoerd is.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Het subdoel van deze maatregel is dat werknemers daadwerkelijk het minimumloon waar zij recht op hebben krijgen uitbetaald.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: Deze maatregel heeft naar verwachting vooral een positief effect op de omstandigheden van arbeidsmigratie. Immers, door de bewijslast om te draaien neemt de kans op juiste uitbetaling van het minimumloon toe.
Economische en maatschappelijke effecten	- De maatregel kan mogelijk vaker tot rechtsherstel leiden voor uitgebuite werknemers. - Voor werkgevers wordt het – als zij geen deugdelijke administratie hebben bijgehouden - vrijwel onmogelijk om aan te tonen dat er geen sprake is geweest van een voltijdsdienstverband van zes maanden. Als iemand dus minder heeft gewerkt dan voltijds voor 6 maanden zal de werkgever dit toch moeten nabetalen aan de werknemer omdat zij administratie niet op orde is. Het economisch effect hiervan kan groot zijn, want iemand die de facto minder heeft gewerkt, kan bij een gebrekkige administratie, meer loon terugvragen dan waar recht op zou zijn geweest - De prijs van arbeid gaat omhoog doordat werkgevers worden beperkt in hun mogelijkheden voor onderbetaling. Werknemers krijgen sneller het loon waar zij recht op hebben, omdat er minder mogelijkheden voor werkgevers zijn om via onvolledige of ontbrekende administraties hun werknemers onder te betalen.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	De maatregel wordt juridisch mogelijk geacht en vergt een wetswijziging.

Uitvoerbaarheid	Samen met de NLA is eerder gesproken over welke (on)mogelijkheden er zijn, vooral bij een bestuursrechtelijke variant. Dit verdient nog verdere uitwerking, zowel van mogelijke knelpunten als van een eventuele civielrechtelijke variant.							
Tijdpad	Voor een wetswijziging is 24 maanden nodig.							
Maatschappelijk draagvlak	Er is breed draagvlak voor uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam, waar deze maatregel onderdeel van is. Mogelijk dat dit wel op weerstand stuit bij werkgeversorganisaties afhankelijk van de uitwerking. Ook is het voor werkgevers met een gebrekkige administratie vrijwel onmogelijk om aan te tonen dat geen sprake was van een voltijdsdienstverband van zes maanden, waardoor in de praktijksituaties van teveel terugbetaling kunnen ontstaan. Echter, op het moment dat de administratie op orde is van werkgevers zou dit weinig gevolgen moeten hebben.							
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in jaar
		0	0	0	0	0	0	Nvt
	Naar verwachting heeft deze maatregel geen budgettair effect.							
Voor de budgettaire gevolgen is ervan uitgegaan dat de maatregel wordt uitgevoerd zonder uitbreiding van de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Of dit daadwerkelijk mogelijk is, en zo nee, wat de benodigde (of gewenste) uitbreiding van de Arbeidsinspectie is, kan pas bij een uitvoerings- en handhavingstoets definitief worden vastgesteld. Meer handhaving en toezicht vergen extra capaciteit van de Arbeidsinspectie. Het is enkel effectief wanneer deze capaciteit structureel beschikbaar wordt gesteld. Per team van 20 fte inspecteurs bedragen de structurele uitvoeringskosten voor de Arbeidsinspectie € 3,9 miljoen.								

4.25 Aanpassing ketenaansprakelijkheid voor loon

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is een aanpassing van bestaand beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat wordt voorgesteld een hoofdelijke ketenaansprakelijkheid voor loon in te voeren. Dit betekent dat bij onderbetaling een werknemer direct alle schakels in de keten civielrechtelijk kan aanspreken, niet alleen zijn werkgever.</i> In het Burgerlijk Wetboek is nu de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor loon opgenomen. Dit betekent dat werknemers die geen of te weinig loon ontvangen eerst hoofdelijk en daarna volgtijdelijk hun werkgever of opdrachtgever aansprakelijk kunnen stellen. Hoofdelijke aansprakelijkheid betekent dat je gelijk beide partijen kan aanspreken, volgtijdelijke aansprakelijkheid betekent dat je elke keer slechts 1 schakel van de keten kan aanspreken en dus eerst alle tussenliggende partijen moet aanspreken voordat je bijvoorbeeld de hoofdopdrachtgever aansprakelijk kan stellen. In de huidige wet kan hoofdopdrachtgever enkel direct worden aangesproken als ten minste drie opeenvolgende maanden, minder dan de helft van het verschuldigde loon of minder dan 70 procent van het toepasselijke minimumloon is betaald. Als gevolg van het invoeren van een volgtijdelijke ketenaansprakelijkheid middels de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) is er in de keten een motief ontstaan om de keten te verlengen (dan duurt het immers langer voordat de werknemer zich tot de hoofdopdrachtgever kan richten). Dus als een aannemer een contract heeft met uitzendbureau X, is het handig om er nog een tussenaannemer of andere contractspartij tussen te zetten, zodat de werknemers van uitzendbureau X niet direct de aannemer kunnen aanspreken bij onderbetaling. Dit zorgt voor een verlenging van de keten, en ook op het risico dat in de keten misstanden ontstaan. De Raad van State heeft in haar advies in 2014 ook al uiteengezet waarom een volgtijdelijke systematiek minder effectief is dan een hoofdelijke aansprakelijkheidssystematiek. Vandaar dat in de Wtta al is gekozen voor een ketenverantwoordelijkheid bij het inhuren van uitzendbureaus zonder toelating (zie vm77n6hhlbyy.pdf, p. 54). Dit betekent dat alle partijen in de keten verantwoordelijk zijn als er ergens onderin de keten wordt gewerkt zonder toelating. Om de preventieve werking van ketenaansprakelijkheid te verbeteren zou ook gekozen kunnen worden voor een hoofdelijke aansprakelijkheid voor alle partijen in de keten voor onderbetaling van werknemers. Hierdoor ontstaat een belang om de keten zo kort mogelijk te houden en juist zoveel mogelijk zicht op de keten te houden (de hoofdopdrachtgever blijft immers hoofdelijk aansprakelijk). Uit cijfers van de Arbeidsinspectie (nog niet openbaar) blijken nog steeds veel onderbetalingen onder het WML bij ketens met uitzendkrachten. Ook bij de schaarse zaken waarbij ketenaansprakelijkheid een rol speelde waren vaak arbeidsmigranten betrokken.¹⁰⁰
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4). Deze maatregel kan bijdragen dat arbeidsmigranten hun volwaardige salaris ontvangen en daardoor leiden tot een verbetering van de arbeidsomstandigheden.

¹⁰⁰ Bijv. ECLI:NL:RBOVE:2019:1538.

Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Samenstelling: Verwacht wordt met name een effect op het aantal onderbetalingen onder het (cao)loon. Hoewel verwacht wordt dat hier vaker arbeidsmigranten bij betrokken zijn, wordt vooral een effect verwacht op de omstandigheden van arbeidsmigratie en niet direct de omvang. Omstandigheden: uit cijfers van de Arbeidsinspectie (nog niet openbaar) blijken nog steeds veel onderbetalingen onder het WML bij ketens met uitzendkrachten. Ook bij de schaarse zaken waarbij ketenaansprakelijkheid een rol speelde waren vaak arbeidsmigranten betrokken.¹⁰¹ Deze maatregel kan bijdragen dat arbeidsmigranten hun volwaardige salaris ontvangen en daardoor leiden tot een verbetering van de arbeidsomstandigheden.
Economische en maatschappelijke effecten	- Indien van hoofdelijke ketenaansprakelijkheid een meer afschrikwekkende werking uitgaat, zal ketenaansprakelijkheid voor loon leiden tot minder onderbetalingen bij werknemers, waaronder arbeidsmigranten. Tevens zullen hierdoor de ketens naar verwachting korter worden zodat de hoofdopdrachtgever grip blijft houden op de arbeidsvoorwaardennaleving in de keten. In dat geval gaat er een positief effect uit. - De flexibiliteit van bedrijven om zaken uit te besteden zonder risico's wordt wel beperkt. Als bedrijven er voor kiezen om met langere ketens te werken zullen zij naar verwachting meer kosten moeten maken om controle te houden op het voorkomen van onderbetaling in de keten, of het aansprakelijkheidsrisico accepteren.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Deze maatregel is juridisch uitvoerbaar, maar ligt Europees wel gevoelig (zie onder kopje Europees). Voor deze wijziging is een wetswijziging nodig.¹⁰² Dat duurt gemiddeld twee jaar. Dit staat los van een eventuele overgangs- en invoeringstermijn. <i>Overgangsrecht</i> Ook is het zeer waarschijnlijk dat er overgangsrecht (of een andere tijdige maatregel voorafgaand aan de introductie van de nieuwe regeling) nodig is. Met het oog op de rechtszekerheid is het niet wenselijk om de hoofdelijke ketenaansprakelijkheid te laten gelden voor het loon dat verschuldigd is over een tijdvak dat voor de datum van inwerkingtreding van dit eventuele wetsvoorstel ligt. Opdrachtgevers en opdrachtnemers moeten zich bovendien kunnen voorbereiden op de nieuwe rechtssituatie. <i>Europees recht</i> Op grond van artikel 12 van de Handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67) is het mogelijk om aansprakelijkheidsregels vast te stellen voor onderaannemingsketens waar gedetacheerde werknemers bij zijn betrokken, mits deze regels niet-discriminatoir en evenredig zijn. In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen volgordelijke en hoofdelijke aansprakelijkheid; de contractant van een werkgever-dienstverrichter kan 'naast of in plaats van' de werkgever aansprakelijk worden gesteld. Het vierde lid maakt het mogelijk om strengere regels te stellen in het geval van onderaanneming.

¹⁰¹ Bijv. ECLI:NL:RBOVE:2019:1538.

¹⁰² De ketenaansprakelijkheid wordt geregeld in Boek 7, Titel 10, Afdeling 2 BW.

	Strikt genomen schrijft lid 1 wel voor dat lidstaten deze aansprakelijkheid alleen kunnen invoeren voor contractanten die 'een directe onderaannemer' van de werkgever zijn. Het vierde lid maakt het mogelijk om strengere regels te stellen. De Europese Commissie heeft Nederland eind 2021 bij brief laten weten dat zij mogelijk een infractieprocedure zou starten omdat de Nederlandse ketenaansprakelijkheidsregeling verder zou gaan dan de richtlijn toestaat. De EC aanvaardde echter het Nederlandse verweer en heeft dit punt niet verder doorgezet. Een verdere aanscherping zou gevoelig kunnen liggen bij de Europese Commissie.
Uitvoerbaarheid	Deze maatregel is uitvoerbaar. Civielrechtelijk, dus geen uitvoerder.
Tijdpad	Indien besloten wordt tot een wetwijziging is de duur van een dergelijk traject minstens 24 maanden vanaf de start tot inwerkingtreding, rekening houdend met de tijd die nodig is om de wetgeving tot stand te brengen (gemiddeld 2 jaar) en een eventuele overgangs- en invoeringstermijn. Betreft een wijziging van het Burgerlijk Wetboek, Staatssecretaris voor Rechtsbescherming is mede-ondertekenaar.
Maatschappelijk draagvlak	Het verder aanscherpen van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor loon ligt gevoelig bij werkgeversorganisaties en werkgevers. De eerdere wet was een compromis tussen de belangen van werkgevers en de noodzaak misstanden in de keten bij werknemers aan te pakken. Mogelijk kan het draagvlak iets vergroot worden door bij de wijziging ook scherper te kijken naar wat contractspartijen in de keten met elkaar mogen wisselen (zo blijken er bij controles door ketenpartners vaak privacy-aspecten die goed inzicht krijgen in de keten te bemoeilijken). Goed borgen dat ketenpartners ook echt zicht kunnen krijgen op de kwaliteit van de keten op arbeidsvoorwaardegebied vergroot het handelingsperspectief van partijen en mogelijk ook het draagvlak.
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Er worden geen budgettaire effecten voorzien. Aangezien het hier gaat om civiel recht, zijn er potentieel (alleen) hogere kosten voor de Raad voor de Rechtsbijstand (RvdR). Momenteel worden echter slechts enkele tientallen rechtszaken per jaar m.b.t. aansprakelijkheidsstelling voor loon gevoerd, waarvan het merendeel door vakbonden. In dat geval is er geen sprake van rechtsbijstand. Het aantal rechtszaken waarbij gesubsidieerde rechtsbijstand wordt of zal worden verleend, zal dus wegvallen in de marge van de begroting van de RvdR. Budgettaire effecten worden daarom op nul geschat. Er zou mogelijk extra loonbelasting verschuldigd kunnen zijn bij succesvolle aansprakelijkstelling. De hoogte daarvan is niet te voorspellen.

4.26 Aanpakken onterecht ontslag op staande voet

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is zowel een aanpassing van bestaand beleid als nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat arbeidsmigranten meer mogelijkheden krijgen om (civielrechtelijk) te ageren tegen onterecht gegeven ontslag op staande voet. De maatregel is erop gericht arbeidsmigranten op dit vlak meer weerbaar te maken en om werkgevers bewuster te maken van het feit dat ontslag op staande voet een zware ingreep is die enkel in uitzonderlijke situaties kan worden toegepast.</i> De maatregel bevat: 1. Het -in bepaalde situaties- oprekken van de wettelijke vervalttermijn van 2 maanden bij een verzoek bij de kantonrechter tot vernietiging van een ontslag op staande voet, en/of; 2. Gerichtere publieke voorlichting aan werkgevers en een betere informatiepositie voor kwetsbare werknemers, waaronder arbeidsmigranten, over hun rechten en plichten (in het algemeen, en in het bijzonder) bij ontslag op staande voet, en/of; 3. Het verder verstevigen van bestaande initiatieven zoals Work in NL (WIN)¹⁰³ en deze meer te richten op informatieverstrekking omtrent ontslag op staande voet. Toelichting: Ad 1) De vervalttermijn van 2 maanden bij een verzoek tot vernietiging van een ontslag op staande voet o.g.v. artikel 7:686a BW wordt verruimd. De groep werknemers voor wie de maatregel geldt, wordt zo goed mogelijk afgebakend; bijvoorbeeld door te bepalen dat deze slechts geldt voor werknemers die minder dan het drempelbedrag voor gesubsidieerde rechtsbijstand of een bepaald percentage van het wettelijk minimumloon (WML) verdienen. Duidelijk is al wel dat afbakening ingewikkeld zal zijn. Afbakening is evenwel noodzakelijk, omdat het onwenselijk en disproportioneel is om de vervalttermijn voor alle werknemers te verruimen. Vanuit de praktijk (waaronder rechtshulpverleners) zijn er signalen dat de huidige wettelijke vervalttermijn van 2 maanden kort is bij een procedure tot vernietiging van een ontslag op staande voet en dat het, zeker bij arbeidsmigranten, soms lastig en tijdrovend is om de noodzakelijke documentatie voor een procedure bij de rechter te verzamelen. Ad 2) Aan de hand van de Polisadministratie (zie kanttekening verderop) wordt in kaart gebracht welke bedrijven een opvallend hoog percentage ontslagen op staande voet of overige ontslagreden opvoeren in de loonaangifte. Vervolgens kan het gesprek worden aangegaan met deze werkgevers. Mogelijkheid is ook om de werknemers van deze werkgevers actief aan te schrijven om hen (op neutrale wijze) arbeidsrechtelijke informatie (over ontslag op staande voet) te verstrekken. Hiertoe wordt een koppeling met de Basisregistratie personen (BRP) gemaakt waarbij moet worden opgemerkt dat lang niet alle arbeidsmigranten zich inschrijven in de BRP. Dit is ook niet verplicht. Daarom zou ook een koppeling kunnen worden gemaakt met de RNI en die werkenden worden gecontacteerd waarvan een woonadres of ander contactgegeven (mail, telefoonnummer) beschikbaar is. Ook hier is inschrijving niet verplicht, maar dit wordt in de meeste gevallen wel gedaan.
---------------------	---

¹⁰³ In het project WorkinNL wordt nu reeds informatie verstrekt aan arbeidsmigranten. Dat gebeurt collectief via de website WorkinNL.nl en individueel bij contactmomenten met arbeidsmigranten op WIN-punten. Inzet van andere media om meer bekendheid te geven aan de regels rond ontslag op staande voet is mogelijk.

	Een belangrijke kanttekening is verder dat er voor bedrijven slechts beperkte verplichtingen omtrent het invullen van de loonaangifte (code einde dienstverband) gelden. Aan de hand van de Polisadministratie kunnen daarom geen conclusies worden getrokken over het daadwerkelijke aantal ontslagen op staande voet bij een bedrijf en kan niet nagegaan worden of werkgevers te goeder trouw zijn geweest of niet bij een (in de salarisadministratie opgegeven) ontslag op staande voet. Wel kan het relatief hoge gebruik van een bepaalde code duiden op een administratieve fout of mogelijk misbruik. Ad 3) Door het versterken en gericht inzetten van bestaande initiatieven (zoals Work in NL (WIN)) worden arbeidsmigranten weerbaarder gemaakt wat betreft hun arbeidsrechtelijk positie, specifiek als het ontslag op staande voet betreft. Het is hierbij de bedoeling dat sectoren en/of bedrijven vanuit verschillende kanten worden benaderd. De vakbonden en WIN-informatiepunten hebben voet aan de grond en staan in contact met de doelgroep. Zij kunnen bij vermeende misstanden in specifieke sectoren of bij werkgevers in actie komen en de werknemers proactief wijzen op hun rechten, mogelijkheden en verplichtingen. Ook kunnen de werknemers beter begeleid en ondersteund worden bij een eventuele procedure bij de rechter. De WIN-informatiepunten staan goed in contact met het Juridisch Loket, waar werknemers meertalig kunnen worden geholpen. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de effectiviteit van de maatregelen. Er is sprake van signalen van mogelijk oneigenlijk ontslag op staande voet, met name in bepaalde sectoren, maar gedegen onderzoek is niet voorhanden. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of de wettelijke vervalttermijn van 2 maanden (maatregel 1) waarbinnen de werknemer zich tot de rechter moet wenden, nu echt de reden dat arbeidsmigranten relatief weinig optreden tegen ontslag op staande voet en -in het verlengde daarvan- of de maatregel effectief is. Er zijn verschillende andere omstandigheden, zoals onbekendheid met de regels, een mogelijke taalbarrière, angst om toekomstig werk te verliezen, mogelijk verlies van huisvesting tegelijk met het verlies van de dienstbetrekking, die ertoe kunnen leiden dat arbeidsmigranten niet ageren tegen (onterecht) ontslag op staande voet. De maatregel kan dan ook niet los worden gezien van andere initiatieven die worden ontplooid voor arbeidsmigranten.
Doel	Het overkoepelende doel is misstanden en maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie verminderen (bouwsteen 4).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: 0. Samenstelling: beperkt effect. Omstandigheden: maatregel 1 heeft tot gevolg dat werknemers (in een bepaald aantal gevallen) langer de tijd krijgen om op te komen tegen een ontslag op staande voet en eventueel (juridische) hulp te zoeken hierbij. Voor werkgevers geldt dat er langer c.q. meer (juridische) onzekerheid is bij een ontslag op staande voet, met een mogelijke toename van ontslagkosten als gevolg. De maatregel kan de arbeidsmarktpositie van migranten iets verbeteren.

	Maatregel 2 en 3 hebben tot gevolg dat (werkgevers en hun) werknemers beter weten wat hun rechten en verplichtingen zijn over het arbeidsrecht in het algemeen, en de regels omtrent ontslag op staande voet in het bijzonder. Arbeidsmigranten krijgen meer ondersteuning bij het eventueel ageren tegen ontslag op staande voet. De rechts- en maatschappelijke positie van arbeidsmigranten kan hierdoor toenemen alsmede hun inkomenszekerheid.
Economische en maatschappelijke effecten	De economische en/of maatschappelijke effecten zijn naar verwachting beperkt. Met betrekking tot variant 2 geldt dat er sprake kan zijn van imagoschade voor bedrijven indien zij en/of hun werknemers actief worden benaderd wanneer zij zijn geselecteerd vanwege opvallend hoge aantallen opgevoerde ontslagen op staande voet in de Polisadministratie. Dergelijke mogelijke imagoschade kan uitstralen naar de gehele sector waar de werkgever actief is. Tegelijkertijd kunnen van de controles een preventieve werking uitgaan tegen 'onterecht' ontslag op staande voet, wat maatschappelijk gezien een positief effect kan hebben.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Ad 1) De arbeidsrechtelijke regelgeving omtrent ontslag op staande voet is al streng te noemen. De werkgever loopt na een ontslag op staande voet een reëel risico op (lange) juridische procedures waarin herstel van het dienstverband, loon (met wettelijke rente) of een vergoeding gevorderd kunnen worden. Werkgevers gaan in de praktijk over het algemeen al niet lichtvaardig over tot ontslag op staande voet. De maatregel heeft flinke haken en ogen, maar lijkt in eerste instantie juridisch niet onhaalbaar. Het vergt meer onderzoek om hier definitieve uitspraken over te doen. Er zal namelijk goed gemotiveerd moeten worden waarom er voor een bepaalde groep werknemers een uitzondering wordt gemaakt in de arbeidsrechtelijke regelgeving en waarom een langere termijn noodzakelijk is. De maatregel vergt een wetswijziging. Invoering zal ten minste 2 jaar duren. Ad 2) De privacyaspecten van de maatregel en de verhouding tot de AVG moeten goed in kaart worden gebracht. Het is nog onduidelijk of dit juridisch haalbaar is. Mogelijk dat een nieuwe grondslag voor gegevensuitwisseling gecreëerd moet worden. Dat zou een wetswijziging vergen. Ook is de vraag in hoeverre de maatregel past binnen de (wettelijke) taken van bestaande uitvoerders. Met name het direct aanschrijven van werknemers kan tot onrust leiden in het bedrijf, waardoor de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel goed onderbouwd zullen moeten worden. Ad 3) De inschatting is vooralsnog dat de optie juridisch haalbaar is aangezien aangesloten wordt bij bestaande initiatieven.
Uitvoerbaarheid	Ad 1) De optie heeft mogelijk gevolgen voor het aantal procedures omtrent ontslag op staande voet. Het aantal procedures kan (beperkt) toenemen. Ad 2) Deze optie vergt relatief veel van de organisatie die dit uit zou moeten voeren. Er is sprake van een geheel nieuwe taak, waarbij samenwerking (en gegevensuitwisseling) met andere partijen noodzakelijk zal zijn. Voor welke uitvoeringsorganisatie dit een passende taak is, moet worden verkend. De daadwerkelijke impact en uitvoerbaarheid kunnen pas, nadat de maatregel

	voldoende is uitgewerkt, met een Uitvoeringstoets worden bepaald. De verwachting is echter dat de impact relatief gezien groot zal zijn. Ad 3) Aangezien aangesloten wordt bij bestaande initiatieven lijkt deze optie uitvoerbaar.
Tijdpad	Ad 1) De optie vereist wetswijziging. Invoering duurt ten minste 2 jaar. Ad 2) Indien een grondslag voor gegevensuitwisseling moet worden gecreëerd, is er wetswijziging nodig. Dan zou invoering ten minste 2 jaar duren. Er is sprake van een geheel nieuwe taak voor de uitvoering. Invoering zal geruime tijd vergen. Ad 3) De maatregel kan naar verwachting op relatief korte termijn ingevoerd worden. Er is geen wetswijziging nodig. Wel zal er bijvoorbeeld voorlichtingsmateriaal (in verschillende talen) ontwikkeld moeten worden, wat ten minste enkele maanden zal vergen (dit is deels al in gang gezet).
Maatschappelijk draagvlak	In de zomer van 2024 is er, mede naar aanleiding van een onderbouwd signaal van de Arbeidsinspectie, veel publiciteit geweest omtrent vermeend onterechte ontslagen op staande voet van relatief grote groepen uitzendkrachten bij bedrijven in de vleessector. Het betrof met name arbeidsmigranten. Hierover zijn ook Kamervragen gesteld, die op 10 oktober 2024 en op 12 november, door MSW zijn beantwoord. UWV heeft administratieve gegevens naar boven gehaald van bedrijven / uitzendorganisaties waar naar verhouding vaker sprake was van 'ontslag op staande voet'. Of hier sprake was van een misstand, terechte ontslagen (werknemers kunnen bijvoorbeeld niet op komen dagen) of van administratieve fouten is kan door UWV op basis van de door de werkgever geregistreerde gegevens ook niet worden gecontroleerd en vastgesteld. De top 15 bedrijven zijn gedeeld met de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie; zij hebben geen wettelijke taak om onterecht ontslag op ontstaande voet aan te pakken, maar kunnen deze informatie gebruiken als risico-indicator voor mogelijke niet-naleving van respectievelijk fiscale en arbeidswetten. Er kunnen geen conclusies worden getrokken uit de gegevensdeling als zodanig. Wel viel op dat het relatief vaak ging om uitzendbureaus en om werkenden met een niet-Nederlandse nationaliteit.

Budgettaire effecten
(* €1 miljoen)

Ad 1) De inschatting is dat de budgettaire effecten van maatregel 1, het in bepaalde gevallen verruimen van de vervalttermijn, beperkt zullen zijn. In 2018-2019 was het percentage ontslagen op staande voet 3% van het totale aantal ontslagen (bron: Evaluatie Wwz, SEO Economisch onderzoek, juni 2020). Een deel hiervan leidt tot een procedure. Denkbaar is dat een ruimere vervalttermijn leidt tot een beperkte toename van het aantal procedures. Tegelijkertijd -zo blijkt uit de evaluatie van de Wwz- heeft een ruimere vervalttermijn tot gevolg dat partijen meer tijd hebben om te schikken, waardoor er juist minder snel geprocedeerd hoeft te worden. De gevolgen voor de werklust zijn al met al nauwelijks te kwantificeren; gezien het bovenstaande verwachten we dat de gevolgen beperkt zullen zijn.

Ad 2) Er zal gezocht moeten worden naar een uitvoerder voor maatregel 2. Pas dan kunnen de budgettaire effecten hiervan in kaart worden gebracht.

Om toch een indicatie te geven van mogelijke uitvoeringskosten is UWV om input gevraagd. Omdat (ongeacht welke uitvoerder) dit een nieuwe taak zal betreffen, waarvoor nieuwe processen etc. moeten worden ingericht, is de impact van de maatregel op de uitvoering naar verwachting groot. Als indicatie voor de uitvoeringskosten is als bandbreedte € 2 – 5 miljoen aangegeven; in de budgettaire tabel is uitgegaan van het midden van deze bandbreedte (maar gezien de grote onzekerheid is er een grote kans dat de daadwerkelijke uitvoeringskosten op basis van een uitvoeringstoets afwijken). Belangrijke aanname hierbij is dat invoering ten minste 1 jaar zal duren.

Ad 3) Maatregel 3 kan, afhankelijk van de mate van intensivering, naar verwachting vanuit bestaande budgetten, meer specifiek het communicatiebudget van project WIN, worden gefinancierd. Indien ook een injectie gegeven zou moeten worden aan de inzet van rechtsvertegenwoordigers, dan zou dit naar schatting tot een claim van € 0,5 miljoen leiden.

Budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)
Maatregel 1	0	0	0	0	0	0	x
Maatregel 2 (nog geen beoogd uitvoerder)	0	5	3,5	3,5	3,5	3,5	2028
Maatregel 3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2026
Totaal	0,5	5,5	4	4	4	4	2028

Bouwsteen 5. Meer zicht op arbeidsmigratie

5.1 Alternatieven voor prognoses arbeidsmigratie

Omschrijving	Een prognose van arbeidsmigratie kan behulpzaam zijn voor het maken en evalueren van beleid. Op dit moment wordt er geen prognose meer gemaakt door het CBS op basis van migratiemotief, maar op basis van herkomstlanden. Het ramen naar migratiemotieven – en dus ook het ramen van arbeidsmigratie – is om meerdere redenen problematisch (zie ook de CPB publicatie over het ramen van arbeidsmigratie in bijlage 6). <u>Deze beleidsoptie verkent een viertal mogelijke alternatieve maatregelen voor de prognose van arbeidsmigratie.</u> Deze vier maatregelen komen voort uit het CPB-memo. Dit fiche en het memo van het CPB zijn een eerste verkenning van de vier mogelijke alternatieve maatregelen. De definitieve aanpak is afhankelijk van de verzamelde data, het ramingsinstrumentarium en de beleidsvragen die met een alternatieve prognose beantwoord dienen te worden.
Doel	Het overkoepelende doel van deze maatregel is het verbeteren van de kennisbasis rondom arbeidsmigratie (bouwsteen 5). Om hiertoe te komen zijn in ieder geval verschillende stappen nodig, waarbij de maatregelen in dit fiche één onderdeel zijn: - Stap 1 is de registratie van arbeidsmigratie verbeteren. Dit betreft maatregelen 5.2 en 5.3. De realisatiecijfers zijn een belangrijk vetrekpunt voor een prognose. Verschillende groepen arbeidsmigranten zijn nu niet of onvolledig in beeld. - Stap 2 houdt in het verwerken van de verbeterde brondata door het CBS. Hiervoor zitten geen fiches in het IBO. - Stap 3 is een beter prognose via nieuwe of aangepaste methodes. Daar gaat deze maatregel 5.1 over. - Stap 4 is dit bezien in samenhang met eventuele andere adviezen en vraagstukken omtrent (zicht op) demografische ontwikkelingen, zoals een toenemend aantal eenpersoonshuishoudens, en de beleidsvragen daaruit voortkomend. - Stap 5 is dit vraagstuk bezien in een verband met relevante stakeholders die een bijdrage kunnen leveren en/of waarmee afstemming moet plaatsvinden, bijvoorbeeld over de dataverzameling. Het gaat hierbij om stakeholders zoals de Planbureaus, CBS, NIDI en academici.
Effecten	
Voor- en nadelen	De vier alternatieven kennen elk voor- en nadelen: 1. Prognose van combinatie van migratiegroepen met het grootste arbeidspotentieel. Deze variant komt neer op een prognose van alle migranten, exclusief asielmigranten. Het idee is dat deze groepen vrij directe toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Deze variant sluit aan op de huidige indeling van het CBS, welke onderscheid maakt tussen drie algemene groepen migranten: asielmigranten, niet-asielmigranten en retourmigratie. a. Het voordeel is dat deze variant aansluit bij de bestaande systematiek van het CBS. Er zijn relatief weinig aanpassing nodig aan bestaande modellen. Ook worden op deze manieren andere groepen migranten meegenomen die de arbeidsmarkt in Nederland betreden. Dit maakt de economische en maatschappelijke effecten van migratie meer compleet dan alleen kijkend naar arbeidsmigratie.

- b. Het nadeel is dat deze variant weinig onderscheidend is, studiemigratie komt in dezelfde groep als gezins- en arbeidsmigratie, terwijl de participatie van studiemigratie lager is. Dat vertroebelt het beeld. Meer detail – bijv. studiemigratie eruit filteren – maakt de variant complex.

2. Prognose van totaal aantal werkzame migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze variant combineert de huidige prognose van migranten naar herkomstregio met een verwachte participatiegraad per herkomstregio. Het resultaat is een prognose van de werkzame migranten in Nederland.

- a. Een voordeel is dat deze variant inzicht geeft wie daadwerkelijk in Nederland op de arbeidsmarkt participeert. Het vermijdt in die zin het probleem van communicerende vaten tussen migratiemotieven. Ook bouwt de variant verder op de bestaande prognose naar herkomstregio.
- b. Een nadeel is dat integratie met participatiegraden nodig is. Een prognose van participatiegraden naar herkomstregio's is op dit moment niet beschikbaar. Hier is nieuw instrumentarium voor nodig, incl. gefundeerde aannames.
- c. Een conceptueel aandachtspunt is dat deze variant minder zicht biedt op waar de politiek op kan sturen. Veranderingen in de prognose hangen ook af van kenmerken van herkomstregio's, zoals oorlogen, conflicten en economische omstandigheden daar. Hetgeen waar de politiek dan wel op kan sturen, heeft vooral met de arbeidsvraag, economie en bijbehorend beleid te maken. Een tweede aandachtspunt is dat deze methode ook de migranten omvat die voor andere redenen dan werk naar Nederland afreizen.

3. Prognose van alleen het aantal arbeidsmigranten buiten de EU/EFTA. Voor migranten buiten de EU/EFTA beschikt het CBS over tijdige informatie over het officiële migratiemotief, wat een prognose minder kwetsbaar maakt voor data-beperkingen.

- a. Het voordeel hiervan is dat er een basispad voor arbeidsmigranten van buiten de EU wordt geschetst en dat er voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA relatief goede cijfers beschikbaar zijn. Gezien de tijdige beschikbaarheid van officiële migratiemotieven lijkt een prognose van arbeidsmigranten buiten de EU/EFTA haalbaar. Wel moet instrumentarium voor deze variant ontwikkeld worden, wat tijd kost.
- b. Het nadeel is dat deze prognose slechts ca. 30% van de totale arbeidsmigratie naar Nederland ondervangt. Dat beperkt de bruikbaarheid, bijvoorbeeld voor een inschatting van de woningbouw of beslag op onderwijs en geeft een beperkt beeld van de samenstelling van arbeidsmigratie. Daarnaast worden ook deze cijfers regelmatig gereviseerd, waardoor het beperkt geschikt is voor prognoses.

4. Prognose van de toekomstige arbeidsvraag. Deze variant maakt prognoses van de toekomstige arbeidsvraag, niet het aantal migranten dat naar Nederland afreist.

- a. Het voordeel is dat deze variant de problemen rondom definities en afbakeningen van een prognose voor arbeidsmigratie vermijdt. De variant geeft inzicht in de ontwikkelingen die arbeidsmigratie naar Nederland bepalen. Arbeidsvraag is de belangrijkste factor hierbij. Dat kan inzicht geven in wanneer en in welke mate te sturen.
- b. Nadeel is dat het niet raamt wat het aantal mensen is dat daadwerkelijk naar Nederland afreist. De aanname is dat dit

	samenvalt met de vraag, maar dit hoeft niet zo te zijn. Ontwikkelingen in herkomstregio's zijn ook relevant. c. Voor deze variant is volledig nieuw instrumentarium nodig incl. aannames, bijvoorbeeld over de beroepsbevolking en de vacaturegraad. Het is echter onduidelijk in hoeverre een betrouwbare prognose van de arbeidsvraag mogelijk is en in hoe ver in de toekomst dat voorspeld kan worden. Het hangt ook af van andere ontwikkelingen, zoals conjunctuur, lonen, et cetera.
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: niet van toepassing, deze maatregelen gaan slechts om een prognose. Dat heeft geen directe impact op arbeidsmigratie zelf. Wel kan een betere prognose bijdragen meer inzicht over de effectiviteit van beleid en betere besluitvorming. Dat kan leiden tot meer grip op arbeidsmigratie, zij het indirect. Samenstelling: idem Omstandigheden: idem
Economische en maatschappelijke effecten	Het gaat om varianten voor een nieuwe prognose, dat heeft geen grote directe maatschappelijke effecten. Wel kan een verbeterde prognose bijdragen aan beter beleid en besluitvorming doordat meer bekend wordt over de toekomstige aantallen mensen in Nederland. Dit is relevant voor beleidsvraagstukken zoals de woningopgave, arbeidsmarkt, onderwijs et cetera. De varianten nemen in andere mate de maatschappelijke en economische effecten van werkende migrantengroepen mee. Bij variant 3 is dat alleen de groep niet-EU/EFTA met motief arbeid. Bij variant 1 is dit de participatie van een brede groep migranten. Dit kan een vertekend beeld geven omdat ook studiemigranten worden meegenomen, die beperkt participeren op de arbeidsmarkt. Bij variant 2 worden alleen de daadwerkelijk participerende migranten meegenomen. Variant 4 heeft ook bredere effecten in de zin dat het relevant is voor andere dossiers doordat mogelijk meer inzicht wordt geboden in hoe beleid, via bijvoorbeeld fiscale regelingen en subsidies, de arbeidsvraag beïnvloedt.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Niet van toepassing hier; het gaat om nieuwe varianten voor een prognose. Wel is nog een openstaande vraag bij welk instituut en op welke manier een eventuele vernieuwde prognose belegd moet worden.
Uitvoerbaarheid	Momenteel maakt CBS een prognose voor migratie naar herkomstlanden (groeperingen). Een prognose van migratie naar motief werd eerder gedaan, maar heeft belangrijke beperkingen die niet opgelost kunnen worden (ook niet met betere registratie, zie CPB publicatie in bijlage 5). Er kunnen alternatieven gezocht worden door een instituut zoals het CPB. Dit fiche biedt daarvoor 4 denkrichtingen.
Tijdpad	- Eerst is de betere data nodig. Zie daarvoor de fiches omtrent registratie (maatregelen 5.2 en 5.3). - Zodra de stap tot betere registratie is gemaakt, is minstens 5 jaar aan data nodig (een tijdreeks) om de benodigde onderzoeken en werkzaamheden te kunnen verrichten. - Daarna is 1 jaar nodig om het instrumentarium op te stellen. Dit is een inschatting van het CPB vanuit hun rol bij dit IBO.

Maatschappelijk draagvlak	Er is een politieke en maatschappelijke wens voor meer zicht en sturing op demografische ontwikkelingen, inclusief (arbeids)migratie. Deze maatregelen dragen bij aan deze wensen. Vermoedelijk is hier vanuit de politiek en maatschappij dus draagvlak voor. Ook bij het CBS en het CPB is er draagvlak voor het verkennen van alternatieve opties.																																														
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	In de onderstaande tabel is een ruwe inschatting opgenomen van de kosten om de varianten te ontwikkelen. Bedragen zijn slechts een indicatie. Het CPB heeft vanuit hun rol bij dit IBO de volgende inschatting gegeven voor de te verrichten werkzaamheden: 1. Meedenken bij het verzamelen van de data, 0,5 FTE. 2. Instrumentarium opzetten, 2 FTE. 3. Jaarlijkse prognose, 1 FTE. Daarvan zijn stap 1 en 2 incidentele kosten bij het opzetten van een eventuele nieuwe prognose. Stap 3 betreft structurele werkzaamheden. In de onderstaande tabel voor de budgettaire inschatting aangenomen dat de werkzaamheden beginnen in 2026. We abstraheren in die zin van de inschatting dat eerst vijf jaar aan data nodig is. De inschatting van de FTE-kosten is op basis van het Hafir-tarief 2025 voor schaal 12-medewerkers. Dit tarief kan voor de toekomstige jaren anders uitvallen. <table border="1"> <thead> <tr> <th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th><th>Struc. in (jaar)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Meedenken bij het verzamelen van de data, 0,5 FTE.</td><td>0,07</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>2. Instrumentarium opzetten, 2 FTE.</td><td></td><td>0,27</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>3. Jaarlijkse prognose, 1 FTE.</td><td></td><td></td><td>0,13</td><td>0,13</td><td>0,13</td><td>0,13</td><td>2028</td></tr> <tr> <td>Totaal</td><td>0,07</td><td>0,27</td><td>0,13</td><td>0,13</td><td>0,13</td><td>0,13</td><td></td></tr> </tbody> </table>							budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)	1. Meedenken bij het verzamelen van de data, 0,5 FTE.	0,07							2. Instrumentarium opzetten, 2 FTE.		0,27						3. Jaarlijkse prognose, 1 FTE.			0,13	0,13	0,13	0,13	2028	Totaal	0,07	0,27	0,13	0,13	0,13	0,13	
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in (jaar)																																								
1. Meedenken bij het verzamelen van de data, 0,5 FTE.	0,07																																														
2. Instrumentarium opzetten, 2 FTE.		0,27																																													
3. Jaarlijkse prognose, 1 FTE.			0,13	0,13	0,13	0,13	2028																																								
Totaal	0,07	0,27	0,13	0,13	0,13	0,13																																									

5.2 Verbeteren registratie arbeidsmigranten

Omschrijving	<i>Het gaat om aanvullend beleid. Samenvattend dienen de maatregelen de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Aanvullende maatregel op de maatregelen die al worden uitgevoerd:</i> - conform de aanbevelingen van de het Aanjaagteam arbeidsmigratie van Roemer (zie voor stand van zaken het hoofdstuk registratie in de Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024 Rapport Arbeidsmigratie in goede banen) - de invoering van een zorgplicht voor werkgevers bij de correcte registratie van arbeidskrachten (nota van wijziging Waadi). Onderzoek doen en mogelijk implementeren van de volgende aanvullende maatregelen: 1. Verbeteren dienstverlening burgerzaken ○ Wachttijden verminderen door extra capaciteit voor de afdeling Burgerzaken. ○ Combi-loketten RNI en ingezetene opzetten, eventueel functionerend als regio-loketten. ○ Inschrijving als ingezetene in BRP laagdrempeliger maken, bijvoorbeeld via digitale dienstverlening. ○ Best practices vanuit gemeenten omtrent inschrijven als ingezetenen sneller opschalen naar andere gemeenten (bv. groepsgewijze inschrijvingen op locaties van werkgevers/huisvesters, tijdslots in avonden bij gemeenten gericht op arbeidsmigranten). ○ Positieve prikkel: welkomspakket/welkom heten 2. Extra inzet op toezicht 3. Invoeren adresplicht bij inschrijving in RNI 4. Invoeren aanwezigheidsmelding (vergelijkbaar met Belgisch model) 5. Gegevenslevering vanuit de Polisadministratie aan de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens. 6. Het creëren van financiële prikkels om inschrijving als ingezetene in de BRP te bevorderen (en inschrijving als niet-ingezetene te ontmoedigen).
Doel	Het overkoepelende doel van deze maatregel is meer zicht te krijgen op arbeidsmigratie (bouwsteen 5). - Hogere kwaliteit geregistreerde gegevens van arbeidsmigranten - Bevorderen dat arbeidsmigranten die langdurig in Nederland zich tijdig inschrijven als ingezetene (inwoner van gemeente) - Beter zicht op arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland zijn, en staan ingeschreven als niet-ingezetenen met een tijdelijk verblijfsadres
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Geen effecten op omvang migratie voor arbeid. Het gaat om inzicht in verblijf van (arbeids)migranten in Nederland. Door correcte registratie, zijn daarnaast arbeidsmigranten beter bereikbaar voor de overheid, en hebben zij beter toegang tot overheidsdienstverlening. Dit is als onderdeel van betere bescherming van arbeidsmigranten opgenomen in advies Roemer.

	De maatregel heeft niet als doel de omvang of samenstelling van de groep arbeidsmigranten te beïnvloeden.
Economische en maatschappelijke effecten	- Verbeterd zicht van de overheid op verblijf arbeidsmigranten - Verbeterde toegang van arbeidsmigranten tot overheidsvoorzieningen
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Moet per maatregel nader getoetst worden. 1. Afhankelijk van invulling is een wetswijziging nodig. 2. Geen wetswijziging nodig 3. Wetswijziging nodig 4. Wetswijziging nodig 5. Vergt aanpassing regeling BRP 6. Afhankelijk van invulling is een wetswijziging nodig.
Uitvoerbaarheid	De maatregelen moeten passen binnen het BRP-stelsel, in de zin dat waar het ene probleem wordt opgelost, op andere plekken nieuwe problemen ontstaan. De BRP bevat de persoonsgegevens van 28 miljoen mensen, en de gegevens worden gebruikt door honderden organisaties in hun processen. Het onderscheid tussen wie formeel in Nederland woont (ingezetene is), met alle daarbij horende rechten en plichten en wie er alleen tijdelijk is (geweest) (niet-ingezetene is), en voor wie niet alle rechten en plichten gelden, moet voor gebruikers van de gegevens duidelijk blijven. Er zijn uitvoeringstoetsen nodig bij gemeenten, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (beheerder van de centrale voorzieningen voor de BRP) en andere uitvoeringsorganisaties die een rol hebben in het BRP-stelsel, alsmede bij gebruikers van de BRP omdat dit zal leiden tot extra werkzaamheden voor het rijk en gemeenten en omdat het gevolgen kan hebben voor gebruikers van de gegevens uit de BRP. 1. Verbeteren dienstverlening burgerzaken Geheel afhankelijk van de keuzes. Wijzigingen in processen en wijzigingen in hoe en wat geregistreerd worden, moeten getoetst worden binnen het BRP-stelsel, omdat het gevolgen kan hebben voor de gebruikers van de gegevens in de BRP (duizenden organisaties binnen en buiten de overheid gebruiken de gegevens). Er worden daarbij hoge kosten verwacht. 2. Extra toezicht en handhaving Gemeenten hebben een belangrijke rol hierbij. Kan alleen uitgevoerd worden als gemeenten voldoende capaciteit en financiële middelen hebben, het gaat om zeer hoge kosten, wegens taakverzwaring. Er zijn geen middelen beschikbaar om gemeenten te compenseren. 3. Invoeren adresplicht bij inschrijving RNI Sterke twijfel aan doelmatigheid en effectiviteit. Vrijwilligheid van adres is een beleidskeuze geweest, verplichting kan een afschrikwekkende werking hebben. Meerwaarde is beperkt omdat 85% het al vrijwillig verstrekt. De vraag is of dit opweegt tegen de kosten die overheid moet maken om die verplichting te regelen. Zonder handhaving heeft dit geen zin, er is nu al een aangifteplicht bij

verwacht verblijf langer dan vier maanden, waaraan niet voldaan wordt. Er is ingezet op het registreren van een tijdelijk verblijfsadres en er wordt gewerkt aan signalering van het niet voldoen aan de aangifteplicht. Mogelijk wel in combinatie met maatregel 5.

4. Aanwezigheidsmelding

Er is eerder onderzoek gedaan en een aanwezigheidsmelding is mogelijk binnen EU vrij verkeer. Deze melding moet laagdrempelig zijn en mag geen drempel vormen voor EU burgers om Nederland binnen te komen.

Een wetswijziging is vereist. Grote uitvoeringsconsequenties. Kan niet uitgevoerd worden als geen financiële middelen beschikbaar komen voor de inrichting en voor de structurele kosten. Betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid met JenV, SZW en VNG/ gemeentelijke afdelingen burgerzaken/ RvIG en de RNI-loketten. Effectiviteit en handhaving is een groot zorgpunt. Er is al een verplichting in de Wet BRP om bij een verwacht verblijf van langer dan 4 maanden in te schrijven als ingezetene. Handhaven op deze plicht is ingewikkeld. Een nieuwe (meld)plicht zal minstens even moeilijk handhaafbaar zijn. In 2014 is de meldplicht voor EU-burgers die gold op grond van het Vreemdelingenbesluit 2000, afgeschaft. De reden daarvoor was dat de meldplicht gebrekkige toegevoegde waarde had, omdat het verblijfsrecht rechtstreeks uit het Unierecht volgt: het verblijfsrecht kan dus ook bestaan zonder dat aan de meldplicht is voldaan. Daarnaast was ook de invoering van de registratie niet-ingezetenen (RNI) een reden om de meldplicht af te schaffen.

5. Gegevenslevering vanuit Polisadministratie aan Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Op basis van gegevens uit de polisadministratie kan inzicht worden verkregen in de in Nederland werkende personen die langer dan vier maanden als niet-ingezetene ingeschreven staan. Dit kan een indicatie zijn van een onjuiste inschrijving in de BRP. De Wet BRP verplicht een persoon om bij (intentie van) verblijf langer dan 4 maanden (in 6 maanden) in Nederland in te schrijven als ingezetene in de BRP. Door een gegevenslevering tussen de Polisadministratie naar de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) mogelijk te maken, kan de RvIG deze informatie gebruiken in een bredere analyse om onjuist ingeschreven personen te benaderen. De RvIG kan de betreffende gemeenten verzoeken om contact op te nemen met de persoon en/of adresonderzoek te doen op het geregistreerde tijdelijke verblijfsadres.

RvIG wil de UWV-gegevens gebruiken om te kunnen afleiden wie er waarschijnlijk voor inschrijving als ingezetene in aanmerking komt. De vertraagde aanlevering van de loonaangiftegegevens en de nabetalen vormen geen groot probleem, omdat er een marge aangehouden wordt op het aantal maanden verblijf. Die marge is ook al in de Wet BRP ingebouwd, omdat daar gesproken wordt over "twee derde van een half jaar". De persoonsgegevens worden vervolgens geaggregeerd naar adressen per gemeente. In een pilot wordt onderzocht wat de trefkans is dat op de deze adressen een onjuiste BRP-inschrijving aangetroffen wordt bij adresonderzoek. Wanneer die trefkans onder de 50% is, wordt het profiel zodanig aangepast – bijvoorbeeld door de 6-maandentermijn uit te breiden – dat de trefkans boven de 50% komt te liggen.

Een vast onderdeel van de adresonderzoeksprocedure is het aanschrijven van de persoon, om de betrokkene te wijzen op de aangifteplicht. In de aanschrijving kan de gemeente waarschuwen voor een bestuurlijke boete als de persoon niet aan zijn aangifteplicht of zijn plicht tot het verstrekken van

	inlichtingen voldoet. RvIG wil de geregistreerde contactgegevens gebruiken om de arbeidsmigrant (via de gemeente) te informeren over diens rechten en plichten. Om de inhoud van de-mails aan de arbeidsmigranten zo goed mogelijk te laten aansluiten op de persoonlijke situatie van de arbeidsmigrant, wil RvIG informatie van UWV ontvangen over niet-ingezetenen die in Nederland aan het werk zijn. 6. Financiële prikkels Er zijn bestaande financiële prikkels voor arbeidsmigranten om zich correct in te schrijven als ingezetene in de BRP. Denk hierbij aan heffing toeristenbelasting op logies-locaties, aanspraak op sociale zekerheid en toeslagen en gemeenten hebben de mogelijkheid om boetes op te leggen als iemand onjuist is ingeschreven in de BRP. De verblijfs-/toeristenbelasting wordt in meerdere gemeenten toegepast. Er kan uitgewerkt worden hoe breed dit nu wordt ingezet en of het effectief is om dit breder in te zetten. Indien dit het geval is kan in gesprek met de VNG gekeken worden hoe gestimuleerd kan worden dat dit in meer gemeenten wordt toegepast.
Tijdpad	Verschilt per maatregel. Er zullen aanpassingen in wetten nodig zijn, wat de doorlooptijd al meerjarig maakt. Voor maatregel 5 geldt dat de maatregel waarschijnlijk binnen 1-12 jaar uitgevoerd worden. Er is geen wetswijziging nodig. De aanpassing van de Regeling BRP zal waarschijnlijk minimaal een halfjaar in beslag nemen. In totaal is er waarschijnlijk nog minstens een half jaar nodig voor UWV en RvIG om de uitvoering voor te bereiden.
Maatschappelijk draagvlak	Maatregel 1 en 2 geen bijzonderheden Maatregel 3, invoeren adresplicht. Gemeenten dringen aan op een dergelijke verplichting. Vrijwilligheid van adres is echter een bewuste beleidskeuze geweest, verplichting kan een afschrikwekkende werking hebben. Meerwaarde is beperkt omdat 85% het al vrijwillig verstrekt. De vraag is of dit opweegt tegen de kosten die overheid moet maken om die verplichting te regelen. Zonder handhaving heeft dit geen zin, er is nu al een aangifteplicht bij verwacht verblijf langer dan vier maanden, waaraan niet voldaan wordt. Er is ingezet op het registreren van een tijdelijk verblijfsadres en er wordt gewerkt aan signalering van het niet voldoen aan de aangifteplicht. Maatregel 4 - aanwezigheidsmelding In feite al bestaande toezegging in jaarrapportage Arbeidsmigratie. Gestarte verkenning wordt weer opgestart, ook vanwege motie Vijlbrief en Podt (<i>kst-26448-806</i>): <i>verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre het Belgisch model toepasbaar is in Nederland en welke juridische, praktische en beleidsmatige aanpassingen nodig zijn om een vergelijkbare meldplicht in te voeren</i>). Maatregel 5 geen bijzonderheden Vanuit de maatschappij zal er breed draagvlak zijn om beter zicht te krijgen op arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving. Daarnaast heeft het onderwerp heel veel aandacht van gemeenten. Zij zullen veel waarde hechten aan deze maatregel. Sluit aan bij motie-Bikker over koppeling van de

loonaangifteketen BRP en de RNI als eerste stap om de registratie van buitenlandse werknemers te verbeteren (29861, nr. 131).

Maatregel 6 - financiële prikkels

Het tegengaan van misstanden bij arbeidsmigranten is bedoeld om deze kwetsbare groep beter te beschermen. Het opleggen van boetes of extra kosten kan deze kwetsbare groep verder in de problemen brengen. Arbeidsmigranten hebben een eigen verantwoordelijkheid om zich correct in te schrijven in de BRP, maar als er sprake is van illegale huisvesting of overbewoning is het in de praktijk enorm lastig voor arbeidsmigranten om een nieuwe verblijfplaats te vinden waar ze zich wel als ingezetene kunnen inschrijven. Dit kunnen arbeidsmigranten in de verdrukking raken.

Het kan ze daarnaast ook afschrikken om in contact te komen met de overheid uit angst voor financiële gevolgen. Vanuit deze optiek zijn negatieve financiële prikkels ongewenst.

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)

budgettaire gevolgen (x €1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
1 Verbeteren dienstverlening	8,5	7,5	7,5	6	6	6
2 Toezicht en handhaving	-	66,3	66,3	66,3	66,3	66,3
3 Adresplicht	2,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
4 Aanwezigheidsmelding	8	12	20	20	20	20
5 Gegevenslevering Polisadministratie	3,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Totaal bij invoeren alle maatregelen	22,6	87,1	95,1	93,6	93,6	93,6
6 Financiële prikkels	Budgetneutraal (kosten / baten)					

Maatregel 1 – kosten verbeteren dienstverlening

Omdat er diverse mogelijkheden vallen onder deze maatregel is schatting moeilijk te maken. Gedacht kan worden aan een bedrag openstellen van waaruit gemeenten deze verbeteringen kunnen doorvoeren. Er kan gedacht worden aan een knelpuntenaanpak bij de gemeenten waar de arbeidsmigrantenproblematiek zich concentreert. Deze aanpak zou voor 50 gemeenten kunnen gelden.

Knelpuntenaanpak 50 gemeenten

Incidentele kosten: > 11,5 miljoen (2026/2027/2028)

Structurele kosten: > 6 miljoen (vanaf 2027)

Toelichting

1. Het verminderen van wachttijden betekent uitbreiding van personeel bij gemeente. 1 fte per gemeente kost jaarlijks €105.000, gerekend met schaal 9 van de handleiding overheidsstarieven.¹⁰⁴ Structureel betekent dit voor 50 gemeenten 5 miljoen euro.
2. Een dergelijke knelpuntenaanpak zal ook incidentele kosten met zich meebrengen. Er zal ondersteuning vanuit Rijksoverheid en VNG nodig zijn om het project te begeleiden voor de eerste 3 jaar. Een team van 4 personen zal ongeveer 1,5 miljoen aan kosten met zich mee.
3. RvIG en gemeenten zullen daarnaast zal technische doorontwikkelingen moeten maken voor digitale dienstverlening. Nu geraamd op 3 miljoen euro.

4. Het creëren van combi-loketten bijvoorbeeld per regio zal ook kosten met zich meebrengen. Het opzetten van een RNI loket kost incidenteel ongeveer 400.000 euro, met daarna een jaarlijkse bijdrage van 100.000. Uitgaande van 10 combiloketten betekent dit 4 miljoen incidentele kosten en structureel 1 miljoen.

Maatregel 2 - kosten extra toezicht en handhaving

Structurele kosten: > 66 miljoen

Toelichting

Bij de inwerkingtreding van de wijziging van de wet BRP voor LAA, is er onderzoek gedaan naar de kosten van adresonderzoek. Dat als benchmark nemen komt erop neer dat 100 extra onderzoeken (1 adres controle) in elke gemeente naar verwachting 6,8 miljoen zal kosten (per jaar).

Dat gaat dus alleen om extra inzet op adresonderzoek. De andere maatregelen betekenen ook allemaal extra inzet op de afdelingen burgerzaken van gemeenten. Dat kan niet met de huidige capaciteit, die is al op veel plekken ontoereikend.

Bij 342 gemeenten een extra inzet van gemiddeld 1,5 fte bij burgerzaken komt neer op 49.761.000 miljoen euro per jaar. Bij gemiddelde inzet van 2 fte gaat het dan om 66.346.000 euro.

Er zal daarnaast incidenteel budget nodig zijn voor aanpassingen in systemen, afhankelijk van gekozen maatregelen.

Toelichting:

Uitgaande van schaal 8 HOT (97.000 incl kosten), er dient ook rekening gehouden te worden met jaarlijkse indexering.

Er is aanvullend onderzoek nodig, aan de hand van definitieve keuzes over maatregelen hoeveel extra fte en bijbehorende middelen nodig zijn.

Baten zullen eerder kwalitatief zijn dan kwantitatief. Mogelijk leidt inschrijving als inwoner in plaats van niet-ingezetene tot extra kosten voor zowel de overheid als de arbeidsmigrant. Anderzijds zullen bij betere bescherming ook kosten gespaard worden en maatschappelijke baten optreden. Kosten zullen echter niet rechtstreeks opgevangen kunnen worden door baten elders.

Maatregel 3 – kosten invoeren adresplicht

Incidentele kosten: 2 miljoen

Structurele kosten: 0,6 miljoen.

Toelichting:

Technische systemen zullen moeten worden aangepast die nu zijn ingericht op vrijwilligheid van het doorgeven van een adres.

Daarnaast zullen balieprocessen opnieuw moeten worden ingericht om deze verplichting te faciliteren. Extra controles aan de balie betekent dat er extra werk verricht moet worden. Er vinden ongeveer 150.000 RNI inschrijvingen jaarlijks plaats. Een controle van adres bij elke inschrijving zal naar verwachting gemiddeld 5 minuten duren. Een baliemedewerker van schaal 9 verdiend rond de 105.000 bruto jaarlijks. Een extra handeling van 5 minuten kost een RNI loket per inschrijving dan 4 euro. Bij 150.000 inschrijvingen betekent dat structurele kosten van 0,6 miljoen.

Maatregel 4 – Kosten aanwezigheidsmelding (via RNI)

Incidentele kosten: > 20 miljoen euro (voor project van 1,5 jaar)

Structurele kosten: > 20 miljoen euro per jaar

Toelichting

Eerste ruwe schattingen op basis van ervaringen met andere voorzieningen in het BRP-stelsel, uitgaande van gebruik maken van de RNI-balies:

1. Toename structurele kosten exploitatie RNI-balies: 4,5 miljoen euro.
2. Toename structurele kosten beheer ICT-voorzieningen: 1 miljoen euro.
3. Structurele kosten controles/ handhaving: 14 miljoen euro per jaar.
4. Incidentele kosten aanpassing ICT-voorzieningen: 10 miljoen euro
5. Incidentele kosten nieuwe ICT-voorzieningen (waaronder mogelijkheid bij herhaald bezoek de aanwezigheid digitaal te melden): 7 miljoen euro
6. Incidentele kosten implementatietraject (waaronder opleidingen, aanschaf extra apparatuur, inrichting extra balies, communicatie naar burgers: 3 miljoen euro

Ad 1 De kosten voor de exploitatie van de RNI-loketten zijn nu ongeveer 9 miljoen euro per jaar voor ongeveer 150.000 baliecontacten (inschrijvingen en mutaties/correcties). Als gebruik zou gaan worden gemaakt van deze loketten voor een verplichte aanwezigheidsmelding met registratie van een verblijfsadres, zal het aantal baliecontacten toenemen. Ook mensen die al een BSN hebben gekregen bij eerder verblijf in Nederland, of er geen nodig hebben (gedetacheerde arbeidsmigranten bijvoorbeeld, bij loonbetaling via het thuisland), zullen dan voor de aanwezigheidsmelding naar een loket moeten (ervanuit gaande dat er ook een verschijningsplicht zal gelden). Rekenen we met een toename van de baliecontacten met 75.000 mensen per jaar, dan zou dat ongeveer 4,5 miljoen euro kunnen gaan kosten. Er staan geen directe baten tegenover, tenzij leges zouden kunnen worden geheven.

Ad 2. De kosten voor het beheer van de RNI-applicatie bij de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens maken onderdeel uit van beheerkosten BRP, en bedroegen bij de start van de RNI ongeveer 5,5 miljoen euro. Als het mee kan in dat stelsel, zullen de beheerkosten beperkt kunnen blijven, maar dat is ook weer afhankelijk van wat er centraal nodig is. We verwachten in ieder geval toename van kosten i.v.m. extra controles die uitgevoerd zullen moeten worden en zaken als onderhoud op nieuwe functionaliteiten (wijzigingsportalen).

Ad 3. Als het gaat om inrichten van iets van toezicht/controle, is de ervaring dat dit zeer hoge kosten met zich meebrengt. De Landelijke aanpak adreskwaliteit kost BZK nu structureel 14 miljoen euro per jaar (11 miljoen euro voor kosten voor de voorzieningen en ontwikkeling van signalen, 3 miljoen euro voor onderzoek door gemeenten). Voor inrichten en uitvoeren van controles zal met een dergelijk bedrag rekening moeten worden gehouden, nog los van dat ook daarvoor incidentele kosten zullen optreden om het in te richten en dat er (afhankelijk van gekozen aanpak) ook andere partijen kosten zullen maken.

Ad 4, 5, 6 Doorontwikkeling van centrale BRP/RNI-voorzieningen kost zo'n 10 miljoen euro per jaar, nog los van kosten om de centrale voorzieningen decentraal te kunnen gebruiken. Ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten kent een doorlooptijd van minstens 2 jaar. Ter vergelijking, het invoeren van het BSN in Caribisch Nederland zal na afronding van het project ongeveer 7 miljoen euro hebben gekost, met een doorlooptijd van 2,5 jaar. Hiervoor waren relatief kleine aanpassingen nodig in de centrale en decentrale systemen.

Via gemeenten/ Belgisch model

Er kunnen uiteraard andere opties worden verkend, buiten het BRP-stelsel om (melding bij politie/ IND/ gemeente/ alleen een digitale melding), maar ook dan zullen voorzieningen moeten worden aangepast en extra structurele kosten optreden. Als een andere aanpak wordt gekozen, bijvoorbeeld zoals in België gekozen is voor melding bij de gemeente, zullen de gemeentelijke systemen moeten worden aangepast. Bij 342 gemeenten een extra inzet van gemiddeld 1,5 fte bij burgerzaken komt neer op 49.761.000 miljoen euro per jaar. Bij gemiddelde inzet van 2 fte gaat het dan om 66.346.000 euro. In België heeft de politie een belangrijke rol bij controleren van adressen. Dit zou een geheel nieuwe taak zijn voor de politie.

Baten

Baten zullen eerder kwalitatief zijn dan kwantitatief. Mogelijk leidt inschrijving als inwoner in plaats van niet-ingezetene tot extra kosten voor zowel de overheid als de arbeidsmigrant. Anderzijds zullen bij betere bescherming ook kosten gespaard worden en maatschappelijke baten optreden. Kosten zullen echter niet rechtstreeks opgevangen kunnen worden door baten elders.

Maatregel 5 – kosten periodieke gegevenslevering polisadministratie

De eerste globale inschatting van de uitvoeringskosten UWV wordt ingeschat op € 2-5 miljoen aan incidentele kosten. Daarom is in de budgettaire tabel uitgegaan van het midden van deze bandbreedte (€ 3,5 miljoen). Incidentele kosten hangen samen met de aanpassing van processen. Dit geeft een beslag op ICT/IV-capaciteit, daarnaast moet personeel geïnstrueerd en opgeleid worden.

Daarnaast worden maximaal 20% van deze kosten aan structurele uitvoeringskosten geraamd (€ 0,7 miljoen).

De werkelijke impact zal bepaald moeten worden met een U-toets, als de maatregel nader is uitgewerkt.

Maatregel 6 – financiële prikkels

Financiële prikkels zal de overheid geld opleveren en geen kosten met zich meebrengen. De handhaving vraagt wel extra capaciteit. Dit zal dan meegenomen moeten worden in maatregel 3.

5.3 Tegengaan misbruik door derdelanders van de inschrijving als niet-ingezetene in de BRP

Omschrijving	Maatregelen ter voorkoming van misbruik van de registratie als niet-ingezetene¹⁰⁵ 1. Gespecialiseerde RNI-loketten voor inschrijven van derdelanders als niet-ingezetene in de BRP (minder loketten, specialisatie, extra taken loketten) 2. Derdelanders alleen nog via gemeente of voor de RNI-inschrijving aangewezen bestuursorganen inschrijven in de BRP 3. Verscherpingen in processen, aan de RNI-loketten 4. Bij bestudering van casussen wordt duidelijk dat in de BRP beschikbare gegevens waarmee controles kunnen worden verricht, niet worden gebruikt of beperkt bruikbaar blijken. Onderzoek doen hoe er beter gebruik van kan worden gemaakt in processen.
Doel	Het draagt bij aan het overkoepelend doel van betere zicht op arbeidsmigratie (bouwsteen 5). Een subdoel is het voorkomen dat de inschrijving via het RNI-loket, en het bij inschrijving in de BRP verkregen BSN gebruikt wordt om legitimiteit van verblijf te veinzen.
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Drempel voor werken van derdelanders zonder verblijfsvergunning/ werkvergunning en voor mogelijk misbruik maken van deze doelgroep door werkgevers/tussenpersonen. Aandachtspunt: deze maatregelen kunnen illegaal tewerkgestelden verder in de verdrukking brengen (als vraag naar arbeidsmigratie blijft en illegale derdelanders toch aan het werk blijven, maar dan zonder bsn nog kwetsbaarder zijn in NL en afhankelijker van malafide personen). De maatregel heeft niet als doel de omvang of samenstelling van de groep arbeidsmigranten te beïnvloeden.
Economische en maatschappelijke effecten	Drempel voor werken van derdelanders zonder verblijfsvergunning/ werkvergunning. Mogelijk negatief effect: minder snel aan het werk kunnen van derdelanders in Nederland die wel in aanmerking komen voor verblijf/ werk (denk aan kenniswerkers). Mogelijk problemen in verband met grensarbeiders met niet EU-nationaliteit en partners van Nederlanders met niet EU-nationaliteit.
Juridisch, uitvoering en budgettair	
Juridische haalbaarheid	Moet per maatregel nader getoetst worden. 1. Afhankelijk van invulling is een wetswijziging nodig. 2. Wetswijziging nodig, er zijn nog twijfels over de proportionaliteit van de maatregel. 3. Mogelijk effect op lagere regelgeving, bindende instructies. 4. Afhankelijk van uitkomsten onderzoek.

¹⁰⁵ Kamerstuk 2024/2025, 26448, nr 807: "verzoekt de regering te onderzoeken hoe de RNI-inschrijving van arbeidsmigranten kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengegaan, en de Kamer hierover in september te informeren met concrete voorstellen voor verbetering en handhaving".

Uitvoerbaarheid	De maatregelen moeten passen binnen het BRP-stelsel, in de zin dat waar het ene probleem wordt opgelost, op andere plekken geen nieuwe problemen moeten ontstaan. De BRP bevat de persoonsgegevens van 28 miljoen mensen, en de gegevens worden gebruikt door honderden organisaties in hun processen. Er zijn uitvoeringstoetsen nodig bij gemeenten, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (beheerder van de centrale voorzieningen voor de BRP) en andere uitvoeringsorganisaties die een rol hebben in het BRP-stelsel, alsmede bij gebruikers van de BRP omdat dit zal leiden tot extra werkzaamheden voor het rijk en gemeenten en omdat het gevolgen kan hebben voor gebruikers van de gegevens uit de BRP.																																																							
Tijdpad	Gezocht wordt naar maatregelen die op korte termijn effect kunnen hebben (maatregel 1 en 3) naast maatregelen die wetswijziging vereisen en daardoor een doorlooptijd hebben van minstens 2 jaar. Aanpassingen in systemen kosten ook minstens 2 jaar (maatregel 3). Maatregel 4 start met onderzoek, aanpassingen in BRP-systemen hebben een doorlooptijd van 1 – 3 jaar.																																																							
Maatschappelijk draagvlak	Zie Bestuurlijk signaal RNI. Zie reactie op bestuurlijk signaal RNI.																																																							
Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	<table><tr><th>budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>Struc.</th></tr><tr><td>1. Gespecialiseerde RNI-loketten</td><td>1,75</td><td>0,75</td><td>0,75</td><td>0,75</td><td>0,75</td><td>0,75</td></tr><tr><td>2. Alleen nog inschrijven bij gemeenten/ abo's</td><td>2</td><td>3</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr><tr><td>3. Aanscherpen processen</td><td></td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td>0,5</td></tr><tr><td>4. Onderzoek beter gebruik gegevens</td><td>0,08</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Totaal bij inzet alle maatregelen</td><td>3,76</td><td>4,25</td><td>1,5</td><td>1,5</td><td>1,5</td><td>1,5</td></tr><tr><td colspan="7">Maatregel 1 stopt dan bij inwerkingtreding maatregel 2. Als maatregel 2 niet wordt uitgevoerd lopen kosten maatregel 1 structureel door</td></tr></table>							budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	1. Gespecialiseerde RNI-loketten	1,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	2. Alleen nog inschrijven bij gemeenten/ abo's	2	3	1	1	1	1	3. Aanscherpen processen		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	4. Onderzoek beter gebruik gegevens	0,08						Totaal bij inzet alle maatregelen	3,76	4,25	1,5	1,5	1,5	1,5	Maatregel 1 stopt dan bij inwerkingtreding maatregel 2. Als maatregel 2 niet wordt uitgevoerd lopen kosten maatregel 1 structureel door						
budgettaire gevolgen (x € 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.																																																		
1. Gespecialiseerde RNI-loketten	1,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75																																																		
2. Alleen nog inschrijven bij gemeenten/ abo's	2	3	1	1	1	1																																																		
3. Aanscherpen processen		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5																																																		
4. Onderzoek beter gebruik gegevens	0,08																																																							
Totaal bij inzet alle maatregelen	3,76	4,25	1,5	1,5	1,5	1,5																																																		
Maatregel 1 stopt dan bij inwerkingtreding maatregel 2. Als maatregel 2 niet wordt uitgevoerd lopen kosten maatregel 1 structureel door																																																								
Toelichting																																																								
Maatregel		Incidentele kosten			Structurele kosten																																																			
1. Gespecialiseerde RNI-loketten		1 miljoen euro (2026)			1,125.000 jaarlijks Hier staat een lichte kostendaling tegenover aan andere RNI-loketten (375.000 euro), verrekend in																																																			

		tabel budgettaire gevolgen)
2. Alleen nog inschrijven gemeente/abo's	4 miljoen (nieuwe processen inrichten bij ABO's) (2 miljoen 2026, 2 miljoen 2027) PM extra inzet bij gemeenten	Structurele kosten bij de abo's 1 miljoen (vanaf 2027)
3. Aanscherpen processen	Kan waarschijnlijk binnen huidige budgetten	0,5 miljoen ten laste van beheerbudget BRP (vanaf 2027)
4. Onderzoek beter gebruik gegevens	Onderzoeksbudget: 80.000 euro (2026)	Ntb

Maatregel 1: gespecialiseerde RNI-loketten

Jaarlijks vinden ongeveer 150.000 inschrijvingen aan de RNI balies plaats.¹⁰⁶ De grootste groep hiervan zijn mensen binnen de EER. Ongeveer 10% daarvan zijn inschrijvingen door derdelanders. De kosten per inschrijving aan een van de gespecialiseerde loketten zullen hoger zijn dan de huidige inschrijvingskosten van ongeveer 25 euro per inschrijving. De ervaring met inschrijving van asielzoekers (bij de daarvoor ingerichte inschrijflocties, de 'BRP-straten') is dat de kosten per inschrijving daar ongeveer 140 euro bedragen. Op basis daarvan schatten we dat de inschrijving van een derdelander (arbeidsmigrant, geen asielzoekers) op ongeveer 75 euro zal uitkomen. 15.000 maal 75 euro levert het ingeschatte bedrag op.

Voor de implementatie zal inzet nodig zijn van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens voor aanpassen van instructies en processen, mogelijk is aanpassing in systemen nodig. Daarnaast is budget nodig voor het opleiden van de baliemedewerkers.

Maatregel 2: alleen nog inschrijven door abo's / gemeenten

De verwachting is dat nieuwe loketten bij ABO's een paar duizend inschrijvingen zullen moeten faciliteren. Zoals al bij maatregel 1 toegelicht schrijven zich jaarlijks ongeveer 15.000 derdelanders in aan RNI-loketten. Voor een deel van deze doelgroep zullen extra processen bij uitvoeringsorganisaties moeten worden ingericht. Een ABO vragen om een balieproces in te richten voor een groep brengt ook kosten met zich mee. Recentelijk is voor het verstrekken van BSN aan Caribische studenten een proces bij DUO ingericht. Dit is een enigszins vergelijkbaar traject waarbij een ABO een nieuwe taak krijgt en een nieuw proces hiervoor inricht. De opstartkosten hiervoor bedroegen 2 miljoen euro.

	Uitgaande dat bij twee uitvoeringsorganisaties een proces moet worden ingericht, komen we uit op 4 miljoen incidentele kosten. Daarnaast zullen aan de kant van BZK/RvIG kosten optreden voor inrichting aan de kant van BZK. In principe wordt dat bekostigd uit beheerbudget, dat gemeenschappelijk door alle gebruikers van de BRP wordt opgebracht. Een deel van de doelgroep zal zich mogelijk (eerder dan nu) melden bij de inschrijving via de gemeente. Dat zal enige extra inzet bij gemeente (burgerzaken) vergen. De aantallen zullen echter niet erg groot zijn, omdat er alleen bij gemeenten kan worden ingeschreven als langdurig in Nederland verbleven gaat worden.
--	--

5.4 Regularisering van vreemdelingen zonder legaal verblijf

Omschrijving	<i>Deze beleidsoptie is nieuw beleid. Samenvattend houdt deze beleidsoptie in dat een nader af te bakenen groep vreemdelingen een (reguliere) verblijfsvergunning krijgt.</i> Het gaat hier om verschillende groepen vreemdelingen. In elk geval de volgende categorieën zijn denkbaar: 1. die rechtmatig verblijf hebben hangende een beslissing op een verblijfsaanvraag of hangende een bezwaar- of beroepsprocedure (procedureel / formeel beperkt verblijfsrecht), of 2. die illegaal zijn ingereisd of na afloop van hun rechtmatig verblijf niet zijn vertrokken en nu illegaal verblijven. De mogelijkheid om in het informele circuit te werken is hiervoor een drijfveer. Schattingen lopen uiteen van ca. 25.000 tot meer dan 100.000 personen. Aan regularisering kunnen strikte voorwaarden aan verbonden worden, bijvoorbeeld naast (uitzicht op) werk ook taalkennis, 'geworteldheid', familiebanden, (on)uitzetbaarheid. Het kan gaan om een bestaande of nieuwe vergunning; tijdelijk, met/zonder verlengingsmogelijkheid of permanent. Regularisering kan een eenmalige of incidentele operatie zijn ('eens per generatie') en/of structureel beleid. Voor bijna alle varianten zijn in de landen om ons heen voorbeelden te vinden. (Vergelijkende) OESO-studies bieden interessante inzichten in opzet, rationale en effecten. Dit fiche gaat voorlopig uit van een eenmalige, strikt afgebakende operatie, o.b.v. een tijdelijke maar verlengbare vergunning, primair vanuit economische beweegredenen.
Doel	Het overkoepelende doel is meer zicht te krijgen op arbeidsmigratie (bouwsteen 5). Subdoel van de maatregel, voor de bovengenoemde categorie 3, is meer inzicht en grip te krijgen op groepen mensen die tot dan 'onder de radar' leefden en om verkapte arbeidsmigratie tegen te gaan. Een legale status kan kwetsbaarheid/afhankelijkheid verminderen en de rechtspositie van de vreemdeling versterken, afhankelijk van de inrichting van de regeling. Andere beoogde doelen zijn: lagere lasten terugkerketen en meer belastinginkomsten (en daarmee verlaging van de netto druk van deze groep op voorzieningen).
Effecten	
Omvang, samenstelling en omstandigheden arbeidsmigratie	Omvang: Het verwachte effect op de omvang van arbeidsmigratie op basis van expert judgement is: -. Een + staat voor een toename in het aantal arbeidsmigranten en een - voor een afname. Mits goed vormgegeven kan regularisering in enige mate bijdragen aan een verminderde vraag naar arbeid van mensen buiten Nederland, en dus minder arbeidsmigratie voor beroepen waarin geregulariseerden werken. Voorkomen moet worden dat vreemdelingen illegaal naar NL komenc.q. asiel aanvragen, en gaan werken, in de verwachting uiteindelijk geregulariseerd te worden ('aanzuigende werking'). In dat geval ondergraaft regularisering de inzet op het tegengaan van illegaal verblijf, en is juist een toename en verslechtering van omstandigheden te verwachten. Ook een al te sterke afhankelijkheid van de werkgever is niet wenselijk.

	Samenstelling: voor de eerste twee categorieën geen/nauwelijks effecten op de samenstelling van arbeidsmigratie, voor de derde categorie: minder illegaal verblijvende arbeidsmigranten Omstandigheden: De sterkere rechtspositie die met regularisering wordt verworven betekent voor de vreemdeling (garanties op) betere werkomstandigheden en voorzieningen.
Economische en maatschappelijke effecten	Overheidsfinanciën - Vreemdelingen die illegaal arbeid verrichten dragen geen belastingen/premies af. Eenmaal geregulariseerd zullen zij dat wel moeten doen. Andersom geeft een legale status ook recht op bepaalde voorzieningen die zij voorheen nog niet genoten, bijvoorbeeld toeslagen, sociale zekerheid, sociale bijstand. Deze doelgroep heeft ook een verblijfsgat voor ze geregulariseerd zijn. Dat heeft ook invloed op het recht dat zij mogelijk hebben op voorzieningen (volksverzekeringen) en sociale zekerheid. - Een verblijfsvergunning regulier geeft geen recht op opvang – aan een nieuwe wettelijke status (zie hieronder 'juridische haalbaarheid') zou dat recht wel gekoppeld kunnen worden, maar dat lijkt (zeer) onwenselijk gelet enerzijds op de reeds grote druk op de (asiel)opvang, anderzijds op het uitgangspunt dat 'te regulariseren vreemdelingen' in bepaalde mate zelfvoorzienend zouden moeten zijn. Woningmarkt - In algemene zin is de inschatting dat regularisering de druk op de huizenmarkt iets zal verhogen: illegalen die in aanmerking komen zullen in de meeste gevallen al woonruimte hebben. Een deel van hen zal willen verhuizen, bijvoorbeeld naar een grotere (huur)woning en/of met meer privacy en/of minder afhankelijk te zijn van derden. Als deze groep na regularisatie niet meer 'onder de radar' hoeft te lezen is de stap van verhuizing makkelijker te zetten. A Maatschappelijke en economische effecten - Regularisering kan helpen om arbeidskrachten in te behouden. Het gaat dan in de eerste plaats om arbeidskrachten in categorie 1 voor zover die al legaal mogen werken. Wanneer de procedure lang duurt en de uitkomst onzeker is, kan regularisering enige zekerheid bieden dat deze arbeidskracht in Nederland mag blijven. Zij krijgen dan de kans om over te stappen van aanvraagspoor. Dit zou de drempel om iemand uit deze categorie aan te nemen kunnen verlagen, hetgeen op zijn beurt arbeidsparticipatie van deze vreemdelingen weer kan vergroten. - Ook zou het voor werkgevers de drempel voor eventuele bij- en omscholing kunnen verlagen. - Lagere maatschappelijke kosten arbeidsmigratie. Effecten zijn sterk afhankelijk van het (geschatte) aantal dat in aanmerking komt voor de regeling, in welke sectoren zij werken en overige kenmerken van deze doelgroep. Dit zal bij het ontwerpen van een regeling nauwkeurig in kaart moeten worden gebracht.
Juridisch, uitvoering en budgettair	

Juridische haalbaarheid	De Vreemdelingenwet 2000 kent, kort gezegd, een verblijfsvergunning asiel (bepaald of onbepaald) en een verblijfsvergunning regulier (bepaald of onbepaald). Daarnaast is er de status van (EU) langdurig ingezetene en bestaat er het procedureel verblijfsrecht (zie geheel boven categorie '2'). Het is een optie om regularisering aan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (vvr) op te hangen. Dat kan op verschillende manieren. Meest voor de hand ligt het creëren van een nieuw verblijfsdoel, waarvoor wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 nodig is. De toegang tot de arbeidsmarkt moet in het BuWav 2022 geregeld worden. Het Vb 2000 geeft ook de mogelijkheid om middels een ministeriële regeling een uitzonderingscategorie aan te wijzen mits daarmee een wezenlijk NLS belang is gediend. Mogelijk biedt deze route ook uitkomst. Een andere manier is het verlenen van een bestaande vvr. De verblijfsdoelen arbeid in loondienst of humanitair komen het dichtst bij. Voor arbeid in loondienst zal waarschijnlijk wel een regeling in het Voorschrift Vreemdelingen en/of BuWav 2022 of RuWav 2022 opgenomen moeten worden. Voor een vrijstelling van de twv plicht is een BuWav-wijziging nodig. Voor een versoepelde twv aanvraag kan een RuWav-regeling worden gemaakt. Daarbij is echter wel een beperking dat deze groep dan moet passen binnen de grondslagen zoals genoemd in artikel 8, derde lid, Wav. Ook in geval van een (tijdelijke) humanitaire vergunning zal deze groep in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 moeten worden aangewezen.
Uitvoerbaarheid	Voor een eenmalige operatie (incl. monitoring) zal voldoende uitvoeringskracht nodig zijn. Een en ander is sterk afhankelijk van het aantal te verwachten aanvragen. Het is wenselijk dat de beoogde uitvoerders vanaf het begin bij het ontwerpen van de maatregel betrokken zijn. Nadere ondersteuning van de doelgroep, bijvoorbeeld bij oriëntatie op de arbeidsmarkt, al dan niet in samenwerking met werkgevers, kan nodig zijn om de gewenste doelen te bereiken. Voor wat betreft de governance zijn verschillende opties denkbaar. Een interdepartementaal kernteam zou deze eerst in bijvoorbeeld een terms of reference moeten uitwerken, ter (politieke) besluitvorming. Gedacht kan worden aan een programmadirectie, of een tijdelijk interdepartementaal team/taskforce, met een beleidsmatige tak en een uitvoerende tak. Waarbij de uitvoering zelf binnen de bestaande structuren wordt vormgegeven.
Tijdpad	Ten minste drie jaar voor voorbereiden regelgeving en praktische randvoorwaarden.
Maatschappelijk draagvlak	In de Nederlandse context is regularisering vooral vanuit humanitaire overwegingen benaderd (generaal pardon en discretionaire bevoegdheid). Een meer economisch narratief zal mogelijk op meer draagvlak kunnen rekenen. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de vrees voor aanzuigende werking, alsook het principiële argument dat illegaliteit niet beloond moet worden. Regularisering zou een zeer strikt afgebakend en met waarborgen omkleed spoor zijn, naast de blijvende inzet op het tegengaan van illegaal verblijf. Idealiter vindt ontwerp en uitvoering van de maatregel plaats in nauwe afstemming met de sociale en ook andere partners (o.a. de politie).

Budgettaire effecten (* €1 miljoen)	Budgettaire effecten hangen af van de gekozen opzet. Een taskforce kan deels binnen de bestaande capaciteit ingevuld worden, maar zal waarschijnlijk ook aanvullend fte's nodig hebben. Het gaat hier om het opstellen van nieuwe beleids- en beoordelingskaders c.q. wet- en regelgeving, het beoordelen van aanvragen (extra fte IND), externe communicatie/voorlichting en eventueel (individuele) begeleiding.						
	2026	2027	2028	2029	2030	struc.	struc in.
	-	3	5	4	2	2	2029