

Vergaderjaar 2010–2011

**32 144**

## **Herziening Wet arbeid vreemdelingen**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2011

Het regeerakkoord bevat afspraken over een onderzoek naar mogelijke aanscherpingen van de Wet arbeid vreemdelingen en naar mogelijk misbruik van de Kennismigrantenregeling, een onderdeel van deze wet. Wij bieden u hierbij de notitie Arbeidsmigratie van buiten de EU aan, waarin deze afspraken zijn uitgewerkt.

Voordat wij hierop nader ingaan is het volgende van belang. Aan de vraag naar arbeid moet in eerste instantie worden voldaan door de arbeidsreserve die nu al in Nederland aanwezig is. Op dit moment ontvangen ongeveer een half miljoen mensen een uitkering, hoewel zij wel kunnen werken. Pas als er vacatures zijn die niet vervuld kunnen worden door dit binnenlands aanbod en evenmin door arbeidskrachten uit de overige landen van de EU (nu nog met uitzondering van Bulgarije en Roemenië), is er plaats voor werknemers van buiten de EU.

Het onderzoek naar de werking van de Wet arbeid vreemdelingen leidt tot de conclusie dat de wet in essentie voldoet om deze doelstellingen te bereiken. Een structurele herziening is niet nodig. Maar aanscherping op een aantal punten is nodig voor een betere werking van de wet. De aanscherpingen van de Wet arbeid vreemdelingen en de vreemdelingenwetgeving die het kabinet nu voorstelt, zorgen er voor – samen met de activering van het onbenut arbeidspotentieel in Nederland – dat nog slechts bij uitzondering niet-kennismigranten van buiten de Europese Unie tot de Nederlandse arbeidsmarkt worden toegelaten.

Hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EU zijn welkom als zij door middel van hun kennis een bijdrage leveren aan onze kenniseconomie. De Kennismigrantenregeling is daarom laagdrempelig. In het Regeerakkoord is afgesproken het misbruik van deze regeling te onderzoeken. De conclusie van dit onderzoek is dat de Kennismigrantenregeling evenmin structureel aangepast hoeft te worden. Van grootschalig misbruik lijkt geen sprake en het laagdrempelige karakter van de regeling

kan behouden blijven. Toch is er aanleiding om de regeling op een aantal punten bij te stellen, om te voorkomen dat het toekomstige draagvlak onder de regeling wordt aangetast.

### **Aanscherpingen Wet arbeid vreemdelingen**

Het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen (twv's) daalt al een aantal jaren. Dat komt vooral door het vervallen van de twv-plicht in mei 2007 voor werknemers uit de Midden en Oost Europese landen. Het aantal afgegeven vergunningen is de afgelopen jaren gedaald van bijna 75 000 in 2006 tot in 13 584 in 2010. Het kabinet wil het aantal twv's nog verder terugdringen. Het arbeidspotentieel in Nederland en in de EU zal immers in redelijkheid voldoende zijn. Het is onwenselijk om aanbod van buiten de EU aan te boren, als niet eerst de mogelijkheden maximaal zijn benut om het aanbod in Nederland in te zetten.

Het is allereerst de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde zelf om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. UWV en gemeenten krijgen daarom meer middelen om het weigeren van werk of het niet meerwerken aan re-integratiemaatregelen strenger te sanctioneren.

Daarnaast verscherpt UWV bij aanvragen van werkgevers om een tewerkstellingsvergunning de controle op de beschikbaarheid van binnenlands aanbod en op alternatieven binnen de EU. UWV zal voorlichting aan de werkgevers op dit punt intensiveren en zal werkgevers verder ondersteunen bij het vinden van alternatief aanbod. Het streven is om vanaf 1 juli de afgifte van het aantal tewerkstellingsvergunningen tot het uiterste te beperken.

Daarnaast kunnen aanscherpingen worden aangebracht om de Wet arbeid vreemdelingen beter te laten werken. De bijgevoegde notitie bevat daarvoor diverse voorstellen. De belangrijkste voorstellen zijn er op gericht om de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie te bevorderen. Het kabinet wil onder andere een aanscherping die ervoor zorgt dat werknemers van buiten de EU minder snel «vrij» op de Nederlandse arbeidsmarkt worden. Nu gebeurt dat al nadat ze drie jaar met een tewerkstellingsvergunning hebben gewerkt in Nederland. Het kabinet verlengt deze termijn naar vijf jaar. De vreemdelingenwetgeving en de Wet arbeid vreemdelingen worden hierop aangepast.

### **Aanscherpingen Kennismigrantenregeling**

Bedrijven kunnen met de Kennismigrantenregeling de kennismigranten die zij nodig hebben snel en eenvoudig naar Nederland halen.

Voorwaarde is dat ze een salaris boven een bepaald bedrag betalen. Nederland vaart wel bij kennismigranten, hun kennis zorgt voor toegevoegde waarde. Het aantal kennismigranten is sinds 2005 (2220) flink gestegen tot 7920 in 2008, door de crisis wat gedaald, maar neemt nu weer toe: tot 6570 in 2010.

Het onderzoek naar de Kennismigrantenregeling dat is aangekondigd in het Regeerakkoord toont geen grootschalig misbruik aan. Het aantal overtredingen is op het eerste gezicht weliswaar aanzienlijk: één op de vijf van de in 2010 geïnspecteerde bedrijven met een «hoog risico». Maar voor twee-derde betraf dit verzuimen die minder afbreuk doen aan de doelstelling van de Kennismigrantenregeling: te vroeg beginnen of te lang doorgaan met werken. Materiële overtredingen als te weinig salaris betalen komen minder vaak voor.

Wel heeft de SIOD recent fraude ontdekt door middel van schijnconstructies met gefingeerde bedrijven.

Dit is voor het kabinet aanleiding de regeling op een aantal punten aan te scherpen. Het kabinet hecht aan het laagdrempelige karakter van de regeling, maar evenzeer aan behoud van het draagvlak voor de regeling. Daarom zal het kabinet maatregelen nemen om beter te kunnen controleren op de daadwerkelijke uitbetaling van het aangegeven salaris. Uitbetaling in het buitenland wordt tegengegaan en vergoedingen voor bijvoorbeeld huisvesting of onkosten mogen niet meer meetellen bij het afgesproken loon. De IND gaat met de invoering van het Modern Migratiebeleid ook gericht controleren of een bedrijf dat een kennis-migrant in dienst wil nemen betrouwbaar is. Om fraude met schijnconstructies bij met name startende ondernemingen tegen te gaan, zoals recent door de SIOD is geconstateerd, zullen maatregelen worden overwogen waarbij startende ondernemingen beter gecontroleerd kunnen worden op de continuïteit en bestendigheid van de onderneming. Dit mag echter niet ten koste gaan van het faciliterende karakter van de Kennismigrantenregeling voor startende en innovatieve ondernemingen. Nederland moet ook voor dit soort bedrijven aantrekkelijk blijven.

### **Kaderrichtlijn**

Al enige tijd wordt er in Brussel onderhandeld over een EU-richtlijn voor één gecombineerde aanvraagprocedure voor de verblijfs- en tewerkstellingsvergunning (de zogenoemde Kaderrichtlijn). Het kabinet is op zich zelf niet tegen een dergelijke procedure, maar wil wel zeker stellen dat deze gecombineerde vergunning voldoende mogelijkheden biedt om alle arbeidsmarktgegevens op te nemen die nodig zijn voor een effectieve bestrijding van illegale arbeid. Daartoe heeft Nederland voorgesteld om aan de gecombineerde vergunning een «additioneel document» toe te voegen waarop de arbeidsmarktgegevens kunnen worden vermeld. De Raad heeft dit voorstel overgenomen. Het Europees Parlement heeft dit additionele document echter verworpen. De Raad zal nu in tweede lezing tot overeenstemming met het Parlement moeten komen. Het kabinet zal zich inspanssen om te zorgen dat alsnog een additioneel document aan de vergunning kan worden toegevoegd. Mochten deze inspanningen niet tot resultaat leiden, zal het kabinet bezien welke gevolgen dit heeft voor de Wet arbeid vreemdelingen.

### **Arbeidsregime voor seizoenwerkers en asielzoekers**

Uw Kamer is een verduidelijking toegezegd over de vraag welk arbeidsregime geldt voor twee groepen van buiten de Europese Unie: seizoenwerkers en asielzoekers. Deze toezegging is gedaan tijdens de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel Aanpassing Wet arbeid vreemdelingen (TK 32 287; Handelingen 2010–2011, nr. 8, TK, pg. 47–53).

Indien bij uitzondering een beroep op seizoenwerkers van buiten de EU moet worden gedaan, kunnen zij een tijdelijke, niet verlengbare tewerkstellingsvergunning krijgen van maximaal 24 weken. Na een wachtperiode van – nu nog – 28 weken kunnen seizoenwerkers opnieuw een (nieuwe) Twv en verblijfsvergunning aanvragen voor maximaal 24 weken. De wachtperiode van 28 weken waarna seizoenarbeiders weer aan de slag mogen, is verkort om beter te kunnen inspelen op de wisselende vraag naar arbeidskrachten in de land- en tuinbouwsector. Ik merk daarbij wel op dat het UVW, zoals gezegd, strenger zal toetsen of er prioritair arbeidsaanbod is. Ook zal het UWV nadrukkelijker bezien of er wel sprake is van tijdelijke arbeid bij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning voor het verrichten van seizoenarbeid voor maximaal 24 weken. Het komt geregeld voor werkgevers volgtijdelijk of met korte tussenperiodes dergelijke tijdelijke vergunningen aanvragen.

Deze economische motieven voor de verkorting van de wachtperiode voor seizoenarbeiders liggen niet ten grondslag aan de voorwaarden die aan het werken van asielzoekers worden gesteld. Asielzoekers mogen de eerste 6 maanden dat zij in procedure zitten niet werken. Als zij na 6 maanden nog steeds op een beslissing wachten of een beroepsprocedure hebben gestart en de beslissing daarop in Nederland mogen afwachten, mogen zij werken voor maximaal 24 weken per jaar. De reden om de wachtperiode voor seizoenarbeiders te verkorten is niet van toepassing is op asielzoekers. Daarom zien wij geen aanleiding deze groepen gelijk te behandelen.

Het kabinet zal overigens nader bezien of de nieuwe asielprocedure die op 1 juli 2010 in werking is getreden, en de plannen om de beroepsprocedure voor afgewezen asielzoeker te verkorten, aanleiding geeft om ook de mogelijkheden voor asielzoekers om hier arbeid te verrichten, aan te scherpen.

Mijn ambtsvoorganger heeft ook toegezegd de beleidsregels voor de weigeringsgronden van de Wet arbeid vreemdelingen in het kader van de Wet modern migratiebeleid aan u voor te leggen. Op deze toezegging kom ik terug wanneer deze laatste wet in werking zal treden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp

De minister voor Immigratie en Asiel,  
G. B. M. Leers

## Arbeidsmigratie van buiten de EU

### 1. Inleiding

In het regeerakkoord is een aantal afspraken gemaakt over arbeidsmigratie. Zo staat in het regeerakkoord dat het kabinet zal onderzoeken of en in hoeverre aanscherping van het arbeidsmigratiebeleid mogelijk en wenselijk is. Daarnaast bepaalt het regeerakkoord dat alleen een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend voor arbeidsmigranten die van buiten de Europese Unie (EU<sup>1</sup>) komen (en geen kennismigrant zijn), als de werkgever aantoont dat hij geen werknemers uit Nederland of landen van de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) heeft kunnen vinden. Ook bepaalt het regeerakkoord dat voor arbeidsmigranten in alle gevallen het minimumvereiste van het wettelijk minimumloon gaat gelden ook na verlenging van de tewerkstellingsvergunning. Tot slot bevat voor kennismigratie het regeerakkoord de volgende passage: «Het kabinet zal ervoor zorg dragen dat de bevordering van de kenniseconomie door alle genomen maatregelen niet wordt belemmerd. De Kennismigrantenregeling is van groot belang maar het kabinet zal onderzoeken of misbruik plaatsvindt. Eventueel kan op basis hiervan een nadere opleidingseis worden gesteld».

Deze notitie werkt bovenstaande afspraken van het regeerakkoord uit.

*Geen structurele aanpassing Wav nodig; activeren binnenlands aanbod belangrijker*

Het kabinet heeft om te beginnen onderzocht of aanscherping van het arbeidsmigratiebeleid mogelijk en wenselijk is. Dat leidt tot de hoofdconclusie dat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) geen structurele herziening nodig heeft om te bereiken dat nog slechts bij uitzondering werknemers van buiten de EU tot de Nederlandse arbeidsmarkt worden toegelaten. De Wav maakt het al mogelijk om slechts in uitzonderingssituaties een tewerkstellingsvergunning te verlenen. Het arbeidspotentieel binnen Nederland en binnen de EU zal immers in redelijkheid voldoende zijn, uitzonderingsgevallen daargelaten.

Zo geldt dat op dit moment ongeveer een half miljoen mensen die kunnen werken, een uitkering ontvangen. Het kabinet vindt het onacceptabel om aanbod van buiten de EU aan te boren, als niet eerst de mogelijkheden maximaal zijn benut om dit arbeidsaanbod in Nederland in te zetten. In de eerste plaats moeten mensen die nu met een uitkering langs de kant staan het beschikbare werk gaan verrichten. Wie kan werken, maar niet wil, krijgt geen uitkering.

*Wav wel aanscherpen op onderdelen; meer tijdelijke arbeidsmigratie*

Dit bij elkaar – het karakter van de Wav en het activeren van onbenut arbeidspotentieel – maakt dat de Wav niet structureel aangepast hoeft te worden. Wel vindt het kabinet dat de Wav op onderdelen aangescherpt moet worden om de doelstelling nog beter te bereiken en tegelijkertijd misbruik tegen te gaan. Het kabinet gaat dat ook doen en geeft hierbij ook uitvoering aan de voorstellen uit de Nota Herziening Wav (Kamerstukken II 2009/2010, 32 144, nr. 1) die op 18 september 2009 aan uw Kamer is aangeboden. Die notitie bevatte een aantal aanpassingen onder meer ten behoeve van een betere uitvoering. Deze maatregelen werden breed door uw Kamer gesteund. Het kabinet zal dit najaar een wetsvoorstel aan uw Kamer aanbieden, waarin ook de voorstellen uit die notitie worden opgenomen.

<sup>1</sup> Onder de EU wordt in deze notitie verstaan alle landen waarvoor het vrije werknemersverkeer geldt. Voor Bulgarije en Roemenië is dit pas vanaf 1 januari 2014 het geval.

De belangrijkste nieuwe voorstellen zijn er op gericht om de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie te bevorderen. Het kabinet wil onder meer dat werknemers van buiten de EU minder snel «vrij» op de Nederlandse arbeidsmarkt worden. Nu gebeurt dat al nadat ze drie jaar met een tewerkstellingsvergunning hebben gewerkt in Nederland. Het kabinet verlengt deze termijn naar vijf jaar. De vreemdelingenwetgeving en de Wav worden hierop aangepast.

#### *Geen noodzaak Kennismigrantenregeling structureel te wijzigen*

De andere hoofdconclusie is dat de Kennismigrantenregeling *evenmin structureel aangepast* hoeft te worden. Van grootschalig misbruik lijkt geen sprake te zijn en het laagdrempelige karakter van de regeling – een belangrijk element – moet behouden blijven. Toch is er aanleiding om de regeling op een aantal punten bij te stellen, om te voorkomen dat het toekomstige draagvlak onder de regeling wordt aangetast.

#### *Leeswijzer*

Paragraaf 3 werkt bovenstaande conclusie uit voor de reguliere arbeidsmigratie, waarna in paragraaf 4 verdere maatregelen worden voorgesteld. Het doel van de Kennismigrantenregeling wordt uiteengezet in paragraaf 5. De daarop volgende paragraaf beschrijft de maatregelen om de Kennismigrantenregeling aan te scherpen. Het kabinet zal dit najaar een wetsvoorstel bij uw Kamer indienen voor zover voor deze maatregelen de wet aangepast moet worden. Allereerst gaat paragraaf 2 in op de doelstelling van het arbeidsmigratiebeleid.

De bijlage van deze notitie bevat een interdepartementaal onderzoek naar misbruik van de Kennismigrantenregeling, waarbij ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Arbeidsinspectie (AI) zijn betrokken.

## **2. Doelstelling arbeidsmigratiebeleid: bijdrage aan welvaarts-groei**

Het arbeidsmigratiebeleid in ons land heeft de volgende hoofddoelstellingen:

- Het toelaten van personen van wie verwacht mag worden dat zij door hun arbeidsactiviteiten een bijdrage leveren aan de welvaart.
- Het beschermen van de binnenlandse arbeidsmarkt door slechts die werknemers toe te laten van wie is vastgesteld dat zij een functie zullen gaan vervullen waarvoor geen prioritair arbeidsaanbod beschikbaar is (tenzij het kenniswerkers zijn).
- Het beschermen van de nationale arbeidsverhoudingen en het tegengaan van oneerlijke concurrentie door te bewaken dat arbeidsmigranten marktconform worden beloond en tenminste het wettelijk minimumloon ontvangen.
- Het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling.

Deze beleidsdoelen leiden tot een vraaggestuurd toelatingsbeleid tot de arbeidsmarkt: arbeidsmigranten moeten al een baan hebben op het moment van de vergunningaanvraag. De werkgever vraagt dan ook de tewerkstellingsvergunning of de verblijfsvergunning voor de kennismigrant aan. Het wettelijk kader hiervoor is de Wav. Het UWV Werkbedrijf voert deze wet uit, de Arbeidsinspectie ziet toe op de handhaving.

Het belangrijkste instrument is de tewerkstellingsvergunning die wordt aangevraagd door en verleend aan een werkgever. Een werkgever heeft een tewerkstellingsvergunning nodig als hij een arbeidsmigrant wil tewerkstellen uit een land waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt.

Daarnaast is er nog een categorie werknemers voor wie een tewerkstellingsvergunning kan worden aangevraagd *zonder arbeidsmarkttoets*, dat wil zeggen met voorbijgaan aan de toets of er aanbod in eigen land is dat voorrang heeft (prioritair aanbod). Dit zijn bijvoorbeeld internationaal concernpersoneel en wetenschappelijk onderzoekers. Deze categorie verdringt geen binnenlands arbeidsaanbod.

Ook zijn er werknemers die zijn *vrijgesteld* van een tewerkstellingsvergunning. Het belangrijkste voorbeeld zijn de Kennismigranten. Sinds 1 oktober 2004 hoeft voor personen van wie mag worden verwacht dat zij door hun kennis een bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren geen tewerkstellingsvergunning meer te worden aangevraagd. Om de administratieve last tot het minimum te beperken geldt uitsluitend een inkomenseis om te bepalen of iemand een kennismigrant is. Daarnaast is voor het inkomenscriterium gekozen, omdat het loon de uitdrukking is van de waarde van de werknemer op de arbeidsmarkt. Zie hierover verder paragraaf 5. De IND voert deze Kennismigrantenregeling uit. De Arbeidsinspectie ziet toe op de handhaving.

Aparte vermelding verdiend nog de talentenregeling. Buitenlandse hoogopgeleiden die minstens een Master-titel aan een van de 150 topuniversiteiten hebben, kunnen gebruik maken van de talentenregeling om een verblijfsvergunning voor de duur van een jaar te krijgen. In dit zogenaamde «zoekjaar» kunnen ze proberen om in Nederland een baan als kennismigrant te vinden, of om een eigen bedrijf op te starten.

De tewerkstellingsvergunning is sinds de uitbreiding van het vrije werknemersverkeer met de Midden- en Oost-Europese landen op 1 mei 2007 in een ander licht komen te staan. Voor die tijd werd de overgrote meerderheid van tewerkstellingsvergunningen verleend voor Polen. Nu dat niet meer hoeft, is het aantal vergunningen de afgelopen jaren gedaald van bijna 75 000 in 2006 tot nog geen 13 688 in 2011. Die daling zal zich naar verwachting voortzetten als op 1 januari 2014 de overgangstermijn voor een aantal nieuwe lidstaten verstrijkt en onderdanen van Bulgarije en Roemenië vrije toegang tot de Europese arbeidsmarkt hebben.

**Tabel 1: aantal tewerkstellingsvergunningen per jaar, uitgesplitst naar nationaliteit**

	2006	2007	2008	2009	2010
Roemeense	2 266	2 659	2 992	3 286	2 734
Chinese	2 535	2 750	2 596	2 281	2 380
Indiase	1 572	1 663	1 640	967	1 343
Bulgaarse	739	996	1 080	922	866
Amerikaanse	1 178	1 133	968	828	742
Poolse	55 229	30 045	–	–	–
Overige	10 537	10 781	6 308	5 404	5 519
<b>Totaal</b>	<b>74 056</b>	<b>50 027</b>	<b>15 584</b>	<b>13 688</b>	<b>13 584</b>

Het aantal kennismigranten dat jaarlijks naar Nederland komt, is sinds de invoering in 2004 van de regeling snel gestegen, zoals blijkt uit tabel 2. Alleen het crisisjaar 2009 liet een tijdelijke daling zien.

**Tabel 2: aantal kennismigranten per jaar (aanbod en aantal ingewilligde verblijfsvergunningen; eerste verlening en wijziging beperking)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aanbod	2 920	4 980	6 810	8 700	6 620	7 100
Aantal ingewilligde vergunningen	2 220	4 430	6 300	7 920	6 140	6 570

### **3. Reguliere arbeidsmigratie: tewerkstellingsvergunning als uitzondering**

Het kabinet hecht er zeer aan dat iedereen naar vermogen participeert in de samenleving. In dit licht moet ook het beleid om tewerkstellingsvergunningen af te geven worden gezien. Het is onwenselijk dat Nederland nog zoveel mensen met een uitkering kent, terwijl nog steeds arbeidskrachten van buiten de EU worden aangetrokken om werk te verrichten waarvoor geen Nederlandse arbeidskrachten te vinden zijn. Dit klemt des te meer omdat tewerkstellingsvergunningen vooral worden afgegeven voor het verrichten van laaggeschoolde arbeid in de land- en tuinbouw, en voor arbeid in de horeca. En juist dat segment van de arbeidsmarkt is ruim, in de zin dat er (aanzienlijk) meer potentiële werknemers dan vacatures zijn.

Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde zelf om stappen te ondernemen om aan werk te komen. Die eigen verantwoordelijkheid krijgt vorm in het sociale zekerheidssysteem. Tegenover een uitkering zoals de bijstand en werkloosheidsuitkering staat de plicht om werk, scholing, of re-integratie te aanvaarden. Tevens komt in de bijstand de plicht om een tegenprestatie te leveren. Het begrip passende arbeid is al verruimd. Het niveau van het werk mag uiteindelijk geen excuus zijn om werkaanbod te weigeren.

De uitvoeringsinstanties moeten de uitkeringsgerechtigde aanspreken zodat deze de verantwoordelijkheid voor zijn terugkeer op de arbeidsmarkt daadwerkelijk neemt.

Van gemeenten en UWV wordt gevraagd meer dan voorheen arbeidsaanbod beschikbaar te stellen voor functies waarvoor nu nog een tewerkstellingsvergunning wordt gevraagd, en om sancties toe te passen ten aanzien van uitkeringsgerechtigden die het hun aangeboden werk niet accepteren of weigeren mee te werken aan re-integratiemaatregelen. De werkgevers worden er op aangesproken dat zij meer moeite doen hun vacatures vanuit de binnenlandse arbeidsmarkt te vervullen en uit aanbod uit de overige EU-landen. Dit kan niet zonder de medewerking van werkgeversorganisaties. Het is daarom goed te zien dat de uitvoeringsinstellingen samen met de werkgeversorganisaties initiatieven nemen om uitkeringsgerechtigden terug naar de werkvloer te brengen, met name in die sectoren waarvoor nu relatief veel tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven, zoals de land- en tuinbouw. Gemeenten en UWV werken bijvoorbeeld in verschillende sectoren samen met werkgeversorganisaties in brancheservicepunten om vraag en aanbod transparant te maken door middel van banenmarkten en digitale of fysieke servicepunten waar werkgevers en werknemers elkaar kunnen ontmoeten. LTO en UWV hebben ook samen een plan van aanpak opgesteld gericht op inzet van binnenlands aanbod bij de personeelsbehoefte in de land- en tuinbouw. Een ander voorbeeld is dat de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Westland gezamenlijk de mogelijkheid gaan uitwerken om WWB-ers naar banen in het Westland toe te leiden. Het Werkplein van de gemeente Westland zal hierin een centrale rol gaan spelen.



Door dergelijke initiatieven van de uitvoeringsinstellingen en werkgevers moet het mogelijk worden dat voor elke vacature prioritair arbeidsaanbod beschikbaar komt, zodat slechts in hoge uitzondering een beroep hoeft te worden gedaan op werknemers van buiten de EU. Deze initiatieven verdienen dan ook navolging.

#### 4. Overige maatregelen

##### *Tijdelijkheid van arbeidsmigratie beter waarborgen*

Het kabinet neemt voorts een aantal maatregelen om de tijdelijkheid van arbeidsmigratie te bevorderen en de bestaande regels aan te scherpen. Hiervoor zullen de betreffende regels worden aangepast:

- *Later «vrij» op de arbeidsmarkt.*  
Op dit moment zijn vreemdelingen, nadat ze drie jaar met een tewerkstellingsvergunning of met een voor arbeid geldige verblijfsvergunning hebben gewerkt in Nederland, vrij op de arbeidsmarkt. Het kabinet verlengt deze termijn naar vijf jaar. De Wav en de Vreemdelingen-circulaire 2000 worden hierop aangepast.<sup>1</sup> Met de termijn van vijf jaar is aansluiting gezocht bij de termijn waarna EU-onderdanen een onbeperkt verblijfsrecht in een andere lidstaat hebben.
- *Alleen verlenging bij volledig minimumloon.*  
Op grond van de huidige regelgeving kan een tewerkstellingsvergunning worden verlengd, ook als er niet langer sprake is van betaling van het minimumloon voor een volledige werkweek. Dit kan ertoe leiden dat deze werknemers aanspraak op bijstand of een andere uitkering kunnen maken. Het kabinet wil dit voorkomen en zal de regels zo aanpassen dat de duur van een tewerkstellingsvergunning alleen kan worden verlengd als ten minste het volledige minimummaandloon wordt betaald. Dit zal ook gaan gelden voor eerste aanvragen van toegelaten vreemdelingen.
- *Hernieuwde arbeidsmarkttoets bij verlengen.*  
Op dit moment wordt bij een verlenging van een tewerkstellingsvergunning niet (opnieuw) een arbeidsmarkttoets toegepast. Het kabinet acht dit niet langer gewenst, gelet op de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de wens om meer mensen aan het werk te krijgen. Daarom zal bij verlenging van tewerkstellingsvergunning opnieuw een arbeidsmarkttoets gaan gelden. Uitzondering hierop zijn gevallen waarbij de werkgever kan aantonen dat projecten enige tijd uitlopen.

##### *Van facultatieve naar dwingende weigeringsgronden*

De Wet arbeid vreemdelingen kent twee soorten gronden om een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning af te wijzen: *facultatieve* en *dwingende* gronden. Het kabinet gaat twee facultatieve weigeringsgronden omzetten in een dwingende grond:

- *Marktconforme betaling wordt verplicht.*  
Het UWV toetst iedere aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning aan het salaris dat gebruikelijk is voor de betreffende functie. Dit zogenoemde marktconforme salaris is veelal het cao-loon. De wet bepaalt momenteel dat een tewerkstellingsvergunning *moet* worden geweigerd als niet 100% van het wettelijk minimumloon en minimum vakantiebijslag voor een 23-jarige wordt betaald en *kan* worden geweigerd als geen marktconform salaris wordt betaald. Het kabinet wil de wet in overeenstemming brengen met de huidige uitvoeringspraktijk. Dat betekent dat UWV een tewerkstellingsvergunning moet weigeren als niet-marktconform wordt betaald. Hiermee wordt voorkomen dat vacatures vanwege een te lage beloning niet aantrekkelijk zijn voor binnenlandse werknemers.

---

<sup>1</sup> Hierbij moet voor Turkse werknemers rekening worden gehouden met Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980.

- *Werkgever moet zelf goed zoeken.*  
Een andere facultatieve weigeringsgrond is dat de werkgever onvoldoende heeft gedaan om de vacature te vervullen door middel van prioriteitsgenietend aanbod, waaronder het aanbod op de Europese markt. Dit doet volgens het kabinet onvoldoende recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever om zelf prioriteitsgenietend aanbod te werven. Daarom wordt deze facultatieve weigeringsgrond omgezet in een dwingende.

#### *Aanscherping stagebeleid*

De regeling voor stagiaires is lastig te handhaven, zo blijkt uit onderzoek van de Arbeidsinspectie. Het is moeilijk te controleren of stagiaires geen regulier werk verrichten tegen een stagevergoeding. Misbruik betekent ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing van binnenlandse werkzoekenden. Om dit tegen te gaan zal de definitie van stage worden verduidelijkt zodat het UWV de regeling beter kan uitvoeren, en de Arbeidsinspectie beter kan handhaven.

#### *Mogelijkheden voor naheffing door Belastingdienst voor illegaal tewerkgestelden*

De Wav bevat een rechtsvermoeden, op grond waarvan wordt aangenomen dat een illegaal tewerkgestelde vreemdeling zes maanden bij de werkgever heeft gewerkt als er geen andere middelen zijn om de duur van het dienstverband aan te tonen (artikel 23 van de Wav). De belastingwetgeving kent een soortgelijke bepaling op grond waarvan de Belastingdienst loonbelasting kan naheffen bij de werkgever (artikel 30a Wet LB 1964). Onderzocht zal worden of door afspraken tussen de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst in alle voorkomende gevallen een naheffing kan worden opgelegd.

#### *Eerder aangekondigde aanscherpingen uitvoeren*

De Notitie Herziening Wav (Kamerstukken II 2009/2010, 32 144, nr. 1) is op 18 september 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 18 november 2009 besproken in de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De notitie bevat een aantal aanscherpingen van de Wav. Het kabinet gaat deze aanscherpingen uitvoeren. De belangrijkste punten zijn:

- *Schrappen schorsende werking bezwaar en beroep.*  
De Wav verplicht het UWV in een aantal gevallen een tewerkstellingsvergunning in te trekken. Dat moet onder meer als de voor de verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat het UWV op een aanvraag anders zou hebben beslist indien bij de beoordeling de juiste omstandigheden bekend waren geweest. Tekenen werkgever en/of vreemdeling tegen die intrekking bezwaar- en vervolgens (hoger) beroep aan, dan gaat hiervan tot en met de uitspraak over dat beroep schorsende werking op de intrekking uit. De werkgever behoudt dus zolang de rechten die verbonden zijn aan de tewerkstellingsvergunning. Het kabinet vindt dit onwenselijk en schrapt de schorsende werking in deze gevallen.
- *Weigeren of intrekken bij slecht werkgeverschap.*  
Bij gebleken en (door herhaalde misstanden aantoonbaar) slecht werkgeverschap kan een tewerkstellingsvergunning aan de werkgever worden geweigerd of ingetrokken, om de werknemer te beschermen tegen deze werkgever.

UWV Werkbedrijf is belast met de afgifte van tewerkstellingsvergunningen en speelt daarom een belangrijke rol in het bij elkaar brengen van aanbod aan arbeidskrachten dat voorrang heeft (prioritair aanbod) en de vraag naar arbeidskrachten. Daarom worden op dit terrein onder andere de volgende maatregelen genomen:

- *UWV onderzoekt ook aanbod uitzendbureaus.*  
Een tewerkstellingsvergunning moet worden geweigerd indien prioriteitsgenietend aanbod aanwezig is. Dat zijn ook werkzoekenden die niet staan ingeschreven bij het UWV. Het UWV Werkbedrijf benut ook het aanbod tegen dat uitzendbureaus beschikbaar hebben. In voorkomende gevallen zal het UWV zelf uitzendbureaus benaderen indien de werkgever claimt dat zijn vacatures niet kunnen worden vervuld. Daarbij mogen van de werkgever ook financiële inspanningen worden gevraagd, bijvoorbeeld als de arbeidsvraag via commerciële arbeidsbemiddeling kan worden vervuld.
- *Strengere toets op tijdelijkheid.*  
Daarnaast zal het UWV strenger toetsen of er wel sprake is van tijdelijke arbeid bij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning voor het verrichten van seizoenarbeid voor maximaal 24 weken. Het komt geregeld voor dat werkgevers volgtijdelijk of met korte tussenperiodes tijdelijke vergunningen aanvragen. Deze vacatures zijn daarmee in feite permanent en worden daardoor meer aantrekkelijk voor Nederlandse uitkeringsgerechtigden.

Ook de maatregelen die in de brief staan vermeld die ik op 10 maart 2011 naar uw Kamer heb gestuurd over de aanpak van fraude (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050, nr. 403) geeft het UWV meer instrumenten om de Wav te handhaven. Daarnaast bevat de brief voorstellen voor uitkeringsinstaties en gemeenten om mensen met een uitkering effectiever te kunnen aanpakken als zij zich onttrekken aan hun re-integratieverplichtingen.

## **5. Kennismigrantenregeling**

*Kennismigrantenregeling is snel en eenvoudig*

De Kennismigrantenregeling is in werking getreden per 1 oktober 2004, en is juridisch verankerd in de Wav en het Vreemdelingenbesluit. Doel van de regeling is het aantrekken van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten – kennismigranten – van buiten de EU, ter stimulering van de Nederlandse kenniseconomie.

Op grond van de Kennismigrantenregeling kunnen bedrijven die kennismigranten nodig hebben deze snel en eenvoudig naar Nederland halen, als ze een salaris betalen dat boven een bepaald bedrag per jaar uitkomt.<sup>1</sup> Het enkelvoudige salariscriterium maakt het mogelijk om snel te beslissen. Bedrijven kunnen zich aanmelden bij de IND voor de Kennismigrantenregeling, ook als er nog geen zicht is op een concrete kennismigrant. Bij een daadwerkelijke aanvraag geeft de IND, in die gevallen dat aan alle voorwaarden wordt voldaan, binnen twee weken (de streeftijd) een verblijfsvergunning af voor de kennismigrant en eventuele gezinsleden.

Nederland vaart wel bij kennismigranten. Zij leveren een bijdrage aan het innovatie- en groeipotentieel van de economie, door circulatie van kennis en een betere toegang tot nieuwe technologieën. Hun kennis vult vaak kennis aan die in Nederland en de EU voorhanden is en daarmee hebben zij toegevoegde waarde; zij kunnen hoogwaardige functies vervullen die anders moeilijk te vervullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan docenten aan

---

<sup>1</sup> Het minimumvereiste ligt op 50 619 euro; voor werknemers onder de 30 jaar is dit 37 121 euro; voor afgestudeerde studenten 26 605 euro.

universiteiten, die hun kennis inzetten om de Nederlandse wetenschap verder te brengen. Ook talentvolle ICT-ers, artsen, technici en architecten moeten in Nederland kunnen werken. Bij de inwerkingtreding van de Kennismigrantenregeling heeft het kabinet aangegeven het stimuleren van de kenniseconomie in brede zin op te vatten. Het gaat om de ontwikkeling van de Nederlandse economie in zijn geheel. Het salaris van de arbeidsmigrant weerspiegelt daarbij zijn waarde op de Nederlandse arbeidsmarkt.

#### *Nederland moet aantrekkelijk blijven voor hoogopgeleide migranten*

Onderzoek van onderzoeksbureau SEO<sup>1</sup> laat zien dat Nederland goed scoort met zijn toelatingsbeleid voor kennismigranten. Ook om andere redenen is Nederland een aantrekkelijk land voor hoogopgeleide migranten. Denk hierbij aan het algemeen inkomensniveau, loopbaan-kansen en onze kennisinfrastructuur. De aantrekkelijkheid van het toelatingsbeleid en het stijgende aantal kennismigranten laten zien dat de regeling een succes kan worden genoemd. Het kabinet wil het uitnodigende beleid voor kennismigranten daarom nadrukkelijk continueren. Nu het zwaartepunt van de wereldeconomie verschuift naar nieuwe, opkomende landen, is het belangrijk dat Nederland zich strategisch positioneert op de wereldmarkt en een aantrekkelijk vestigingsland blijft voor buitenlandse ondernemingen en talentvolle migranten.

#### *Geen ernstige overtredingen op grote schaal; wel enkele aanpassingen regeling nodig*

Het aangekondigde onderzoek naar misbruik, waarover wordt gerapporteerd in de bijlage bij dit stuk, laat zien dat het geconstateerde aantal «materiële» overtredingen van de Kennismigrantenregeling relatief beperkt is. De meerderheid van de overtredingen betrof verzuimen die niet in strijd zijn met de doelstelling van de Kennismigrantenregeling. Vaak gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin een kennismigrant begint voordat hij zijn verblijfsvergunning heeft verkregen. Materiële overtredingen als een te laag salaris betalen komen minder vaak voor. Het onderzoek geeft geen reden om aan te nemen dat op grote schaal ernstige overtredingen voorkomen. De Kennismigrantenregeling behoeft dan ook geen structurele aanpassing.

Het onderzoek geeft het kabinet niettemin aanleiding om de Kennismigrantenregeling op een aantal punten aan te scherpen. Deels om de handhavende instanties meer instrumenten in handen te geven om te controleren op de naleving van de regeling. Deels omdat de regeling in sommige gevallen, hoewel er formeel geen sprake is van overtreding, op een onbedoelde manier wordt gebruikt om toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te krijgen. Het onderzoek onderscheidt drie situaties die zich voordoen:

- Er zijn gevallen waarin een uitgebreider instrumentarium nodig is om vast te stellen of een kennismigrant daadwerkelijk het vooraf opgegeven salaris ontvangt, bijvoorbeeld bij uitbetaling in het buitenland.
- Soms zijn er vermoedens van oneigenlijk gebruik die met de huidige regelgeving niet kunnen worden aangepakt. Er kan bijvoorbeeld twijfel zijn of het salaris dat de werkgever uitbetaalt wel in overeenstemming is met de aard van de functie.
- De SIOD is gestuit op misbruik van de Kennismigrantenregeling via «papieren» ondernemingen. Dit zijn ondernemingen die op papier kennismigranten in dienst hebben, maar waar in de praktijk geen economische activiteiten plaatsvinden.

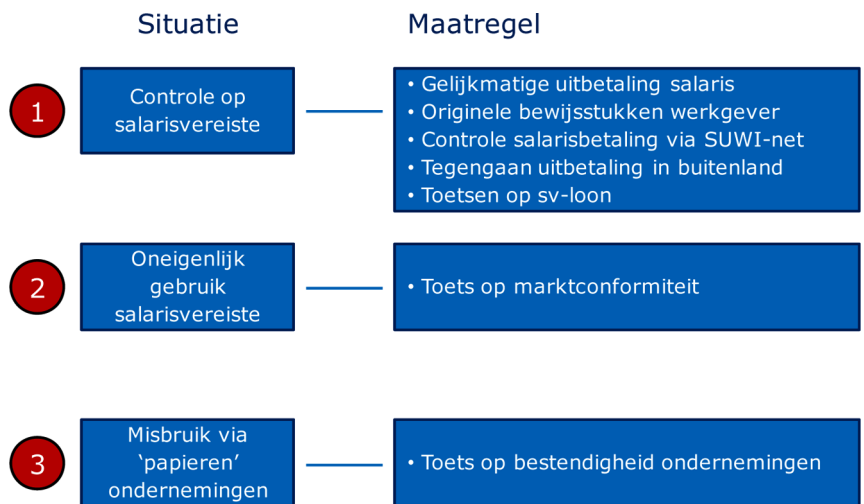
---

<sup>1</sup> SEO, *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten*, Amsterdam, 2010.

Misbruik of oneigenlijk gebruik van de Kennismigrantenregeling kunnen het draagvlak onder de regeling aantasten. Juist omdat het een tamelijk eenvoudige regeling is – een bedrijf hoeft slechts aan één criterium te voldoen – is een goede handhaving essentieel. We moeten daarbij wel onder ogen zien dat er een spanningsveld is tussen het tegengaan van mogelijkheden tot misbruik en het in stand houden van soepele procedures om werkgevers te faciliteren. Nieuwe maatregelen moeten dus proportioneel zijn en geen hinder opleveren voor de bulk van de bedrijven die gebruik maken van de regeling op een manier zoals die is bedoeld. Minimale administratieve lasten voor deze bedrijven moeten zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

## 6. Aanscherpende maatregelen Kennismigrantenregeling

Om beter te kunnen inspelen op de hierboven genoemde situaties stel ik een aantal maatregelen in het vooruitzicht. Deze omvatten deels nieuw, en deels voorgenomen of al ingezet beleid. Onderstaande figuur geeft een overzicht van deze maatregelen. In de navolgende tekst worden deze nader uitgewerkt.



**Figuur 1: situaties die zich kunnen voordoen bij de Kennismigrantenregeling en bijbehorende maatregelen**

### *Betere controle op salarisvereiste*

Het salarisvereiste is een pijler onder de Kennismigrantenregeling. Het kabinet neemt daarom de volgende maatregelen om hierop beter te kunnen controleren:

- *Gelijkmatige uitbetaling*  
Het kabinet koppelt aan de huidige salarismaxima per jaar de eis dat het salaris gelijkmatig over het jaar wordt uitbetaald, dus elke vier weken of elke maand, met een maximum aan toegestane inhoudingen. Het salaris dient daarnaast verband te houden met de gebruikelijke arbeidsduur per week voor de functie, zoals bijvoorbeeld uit de geldende cao-bepalingen voor de desbetreffende sector blijkt. Deze maatregel voorkomt situaties dat een vreemdeling weliswaar het vereiste minimumsalaris uitbetaald krijgt, maar alleen indien hij daar bijvoorbeeld 70 uur per week voor werkt.
- *Betaling schriftelijk aantonen*  
Het bedrijf dat optreedt als werkgever moet voor en na de aanvraag met originele bewijsstukken kunnen aantonen dat hij de kennismigrant daadwerkelijk betaalt. Bedrijven hoeven deze stukken niet standaard aan te leveren, maar wel terstond ter inzage te geven als de handha-

vende instanties hen daarom vragen. Ook als de Arbeidsinspectie ter plekke controleert, moet het bedrijf dit dus direct kunnen tonen.

- *Uitbetaling beter controleren*

De IND kan de uitbetaling van het salaris via SUWI-net controleren. SUWI-net is het netwerk dat de partners in de keten van Werk en Inkomen in staat stelt om gegevens van elkaar in te zien en uit te wisselen. Deze werkwijze heeft de IND al ingezet.

- *Uitbetaling in Nederland*

Het kabinet wil – moeilijk te controleren – uitbetaling van salaris in het buitenland tegengaan. Daarom kan een buitenlands (moeder-)bedrijf met een Nederlandse vestiging verplicht worden gesteld een kennis migrant die in Nederland werkzaam is voor het moederbedrijf vanuit de Nederlandse vestiging te betalen. Daarnaast kan ook aan buitenlandse bedrijven zonder Nederlandse vestiging een verplichting worden opgelegd dat bij een verblijf langer dan zes maanden, het salaris uitbetaald wordt in Nederland.

- *Vergoedingen tellen niet meer mee bij vaststellen loon*

Het kabinet maakt het onmogelijk om vergoedingen of verstrekkingen zoals huisvestings- en andere onkostenvergoedingen mee te tellen bij het vaststellen of het salaris boven de minimumnorm uit de Kennismigrantenregeling ligt. Worden deze vergoedingen of verstrekkingen wel meegerekend, dan ligt het toetsloon immers hoger. Daarom wordt voortaan uitgegaan van het sociale verzekeringsloon als salariscriterium in plaats van het fiscale loon, omdat dergelijke vergoedingen en verstrekkingen geen deel uitmaken van het sociale verzekeringsloon. Dit sv-loon is het brutoloon waarover de premies op grond van de sociale verzekeringen worden berekend en waarop uitkeringen worden gebaseerd. Tegelijkertijd wordt het makkelijker om de gegevens te vergelijken met de loongegevens in de polisadministratie (via SUWI-net) aangezien de polisadministratie het sv-loon gebruikt. Deze informatie komt in de regel na circa drie tot zes maanden beschikbaar in SUWI-net.

#### *Toets op marktconforme betaling*

Momenteel wordt beleid geïmplementeerd om in te kunnen grijpen bij de vermelding van een, in relatie tot de functie, verdacht hoog salaris in de aanvraag voor de verblijfsvergunning. De IND kan een verblijfsvergunning weigeren of intrekken als het salaris kennelijk niet in overeenstemming is met de aard van de functie, dus als het overeengekomen salaris sterk afwijkt van wat voor de te verrichten werkzaamheden in overeenkomstige functies gebruikelijk is. Het is niet de bedoeling bij iedere aanvraag een dergelijke toets uit te voeren, maar wel dat excessen en oneigenlijk gebruik van de regeling tegengehouden kunnen worden. Het is de planning dat de gewijzigde regelgeving in juni 2011 in werking treedt.

In het verleden is meermalen geopperd om aan een kennismigrant een *opleidingseis* te stellen, bijvoorbeeld een diploma op minimaal het niveau van hoger of universitair onderwijs. Ook het Regeerakkoord noemt deze mogelijkheid. Die maatregel lijkt misschien voor de hand te liggen, maar is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Zo is het niveau van buitenlandse opleidingen soms moeilijk te relateren aan het Nederlandse systeem. De waardering van diploma's leidt op zijn minst tot een langer beoordelingsproces en hogere administratieve lasten voor bedrijven. Bovendien kan de werkelijke waarde van een diploma dat langer geleden is behaald, aanzienlijk zijn verminderd en is het beschikken over een bepaald diploma nog geen garantie dat de migrant daadwerkelijk over toegevoegde waarde beschikt voor de arbeidsmarkt. Ook kan een arbeidsmigrant op andere manieren waardevolle kennis hebben opgebouwd, bijvoorbeeld door specialistische werkervaring. Daarom is het opleidingsniveau niet a

priori bepalend voor de arbeidsproductiviteit en innovativiteit van de migrant. Tot slot kunnen diploma's, zo blijkt in de praktijk, relatief eenvoudig worden vervalst. Het kabinet ziet om bovenstaande redenen af van een opleidingseis als mogelijke maatregel.

### *Toets op bestendigheid ondernemingen*

De Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben reeds ingestemd met het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid. Het erkend-referentschap dat hiermee wordt geïntroduceerd stelt bepaalde eisen om te zorgen dat de werkgever van een kennismigrant een zekere «bestendigheid» heeft. Dit vergroot de drempel voor malafide bedrijven, die specifiek worden opgericht om misbruik te maken van de Kennismigrantenregeling, om toe te treden.

De eisen zijn:

- Er moet een verklaring betalingsgedrag bij Rijksbelastingdienst zijn.
- Inschrijving in het Handelsregister.
- Van elke bestuurder moet de nationaliteit en BSN-nummer bekend zijn.
- Desgewenst kan een verklaring omtrent gedrag worden gevraagd.
- Er wordt getoetst of er geen (strafrechtelijke) antecedenten zijn.

Bedrijven die in de fout gaan, kunnen sneller worden uitgesloten van de Kennismigrantenregeling. Dit heeft een afschrikkend effect op (potentieel) malafide bedrijven. De IND kan een bedrijf schorsen als erkend referent, als het zich meerdere malen niet aan de regels heeft gehouden of als het bedrijf niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning. Is een referent uitgesloten van de regeling, dan betekent dit dat hij geen kennismigranten meer naar Nederland kan halen.

Het Modern Migratiebeleid biedt, kortom, meer mogelijkheden om kwaadwillende bedrijven buiten de Kennismigrantenregeling te houden. Daar staat wel tegenover dat wanneer een bedrijf eenmaal erkend referent is, de procedure makkelijker wordt om kennismigranten naar Nederland te halen. Het wetsvoorstel legt de nadruk meer op handhaving achteraf, nadat een bedrijf zich heeft «gekwalificeerd». Bekeken wordt of het aantal onderzoeken dat de Arbeidsinspectie jaarlijks naar de Kennismigrantenregeling verricht, nog passend is.

Om fraude met schijnconstructies bij met name startende ondernemingen tegen te gaan, zoals recent door de SIOD geconstateerd, zullen maatregelen worden overwogen waarbij startende ondernemingen beter gecontroleerd kunnen worden op de continuïteit en bestendigheid van de onderneming. Dit mag echter niet ten koste gaan van het faciliterende karakter van de Kennismigrantenregeling voor startende en innovatieve ondernemingen. Nederland moet ook voor dit soort bedrijven aantrekkelijk blijven.

Naar aanleiding van de toezegging in het Regeerakkoord heeft een interdepartementaal onderzoek plaatsgevonden naar misbruik van de Kennismigrantenregeling. Bij dit onderzoek zijn ook UWV, SIOD, IND en de Arbeidsinspectie betrokken geweest. Deze bijlage laat de belangrijkste uitkomsten hiervan zien. Basis hiervoor zijn de resultaten van inspecties die de AI bij bedrijven met kennismigranten heeft uitgevoerd in de periode 2007 tot en met 2010. Ook is gebruik gemaakt van de praktijkervaring van de handhavende instanties. Eerst wordt beschreven hoe de handhaving van de Kennismigrantenregeling in de praktijk plaatsvindt. Daarna volgen de inspectieresultaten en de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken.

### **Handhaving van de Kennismigrantenregeling**

De IND valt onder verantwoordelijkheid van de minister voor Immigratie en Asiel en is verantwoordelijk voor de beoordeling en afgifte van verblijfsvergunningen. De IND stelt per bedrijf dat is toegelaten tot de Kennismigrantenregeling een risicofactor vast. Bij bedrijven met een risicofactor «hoog» heeft de IND twijfel of het bedrijf een kennismigrant nodig heeft en kan betalen, en of het de regeling wel juist zal naleven.

De IND informeert de AI of SIOD over die gevallen waarbij indicaties zijn van oneigenlijk gebruik of fraude. Daarnaast handhaaft de IND ook zelfstandig op de Kennismigrantenregeling. Zo controleert de IND via een inkijk in SUWI-net of de kennismigrant na binnenkomst in Nederland wel het salaris gaat verdienen dat bij de aanvraag om een verblijfsvergunning is opgegeven. Ook initieert de IND haar eigen grootschaliger onderzoeken waarbij de IND specifieke groepen in de Kennismigrantenregeling nader onderzoekt. Ten slotte tracht de IND preventief op te treden door duidelijk en regelmatig voorlichting te geven aan de bedrijven in de Kennismigrantenregeling.

De AI, die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW, controleert bedrijven met kennismigranten op de juiste naleving van de Kennismigrantenregeling, de Wav en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Op basis van risicoanalyses richt de AI zich vooral op branches en bedrijven waar sprake is van een hoog risico op misbruik. De AI en IND werken hierbij intensief samen. Uit de groep bedrijven die de IND heeft aangeduid met risicofactor «hoog», selecteert de AI bedrijven die nader worden geïnspecteerd. Hiervoor maken de inspecteurs gebruik van diverse aanvullende gegevensbronnen waarin zij bedrijven en kennismigranten kunnen natrekken. Daarnaast kunnen er nog andere redenen zijn waarom de AI een bedrijf controleert, bijvoorbeeld als er bepaalde opvallende zaken zijn geconstateerd bij de aanvraag of op verzoek van de IND. Kortom: de AI onderzoekt geen willekeurige bedrijven met kennismigranten in dienst, maar richt zich op bedrijven met een verhoogde kans op misbruik van de Kennismigrantenregeling. Los hiervan komen inspecteurs van de AI ook kennismigranten tegen bij hun reguliere controles. Ook dan worden de bedrijven en de kennismigranten gecontroleerd op de naleving van de regelgeving.

De IND en de AI hebben afgesproken dat er jaarlijks minimaal 150 onderzoeken door de AI naar de naleving van de Kennismigrantenregeling worden gedaan. Hiervoor levert de IND elk kwartaal twee lijsten aan: de nieuw toegelaten bedrijven tot de Kennismigrantenregeling met hun risicoscore en de bedrijven waarbij aan een kennismigrant een vergunning is verleend. De inspecteurs van de AI kiezen hieruit de bedrijven die zij willen controleren. Van elk onderzoek naar een kennismigrant wordt



ten behoeve van de IND een rapport van bevindingen gemaakt, ongeacht of er een overtreding is geconstateerd of niet. Beide organisaties hebben een contactpersoon aangewezen, waarlangs informatieverzoeken en gegevensuitwisseling plaatsvinden. Indien nodig kunnen inspecteurs persoonlijk bij de IND langsgaan voor overleg of inzage in de dossiers. Daarnaast vindt elk jaar een gezamenlijke bijeenkomst plaats voor de AI-inspecteurs die verantwoordelijk zijn voor onderzoeken naar kennismigranten en de medewerkers van de IND die deze aanvragen behandelen. Tijdens deze bijeenkomst worden concrete zaken, actualiteiten en verbeterpunten in de samenwerking besproken.

De AI controleert bij de geselecteerde bedrijven of:

- Aan het salarisvereiste wordt voldaan.
- De kennismigrant niet te vroeg begonnen is met werken of doorgaan is met werken na afloop van de geldigheid van de verblijfsvergunning.
- Artikel 15 wordt nageleefd, wat inhoudt dat een bedrijf dat een vreemdeling heeft ingeleend van een ander bedrijf een afschrift van een identiteitsdocument van die vreemdeling dient te ontvangen van het «uitlenende» bedrijf, bij aanvang van de arbeid.
- Of het bedrijf zich ten aanzien van de overige werknemers houdt aan de Wet arbeid vreemdelingen en de WML.

Bij een geconstateerde overtreding beboet de AI het betreffende bedrijf. De IND kan vervolgens, afhankelijk van de ernst van de overtreding, een waarschuwing uitdelen aan het bedrijf of de verblijfsvergunning van de kennismigrant intrekken.

Indien er een vermoeden is van een (vermeende) strafrechtelijke overtreding, dan wordt de SIOD ingeschakeld, een bijzondere opsporingsdienst waarvoor de minister van SZW eveneens verantwoordelijk is.

### Inspectieresultaten Kennismigrantenregeling

In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven van de uitgevoerde inspecties. Afhankelijk van het jaar is bij 16 tot 25% van de gecontroleerde bedrijven een overtreding van de Kennismigrantenregeling geconstateerd. Zoals gezegd worden (vrijwel) alleen bedrijven gecontroleerd met een «hoog risico». De geconstateerde percentages overtredingen zijn dus op geen enkele manier representatief voor alle bedrijven met kennismigranten in dienst.

**Tabel 3: aantal geconstateerde overtredingen Wav en Kennismigrantenregeling bij hoogrisicobedrijven per jaar**

	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>
Aantal inspecties	159	161	199	166
Aantal gecontroleerde bedrijven	170	174	218	181
Percentage geconstateerde overtredingen Wav <sup>2</sup> (inclusief Kennismigrantenregeling)	16%	22%	25%	22%
Percentage geconstateerde overtredingen Kennismigrantenregeling	8%	12%	18%	17%
– waarvan: te weinig salaris	4%	7%	8%	5%
– waarvan: te vroeg begonnen of te lang doorgedaan met werken	4%	5%	10%	12%

<sup>1</sup> De cijfers voor 2010 zijn voorlopig. Een aantal zaken is nog niet afgerond.

<sup>2</sup> Het percentage overtredingen wordt gerelateerd aan het aantal inspecties. In de percentages in deze tabel zijn bedrijven waar bij controle geen werknemers in dienst bleken te zijn buiten beschouwing gelaten. Hier heeft de inspectie feitelijk niet op naleving kunnen controleren.

De overtredingen zijn divers van aard en ernst. Een belangrijk deel betreft gevallen waarin de kennismigrant te vroeg is begonnen met werken of langer heeft doorgewerkt dan de verblijfsvergunning toestond. Dit gaat meestal om dagen, maar soms ook om enkele maanden. In alle gevallen maakt de AI een boeterapport op; het laten werken van een kennismigrant

zonder geldige vergunning betekent immers een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen.

Van andere aard zijn de gevallen waarin de «kennismigrant» te weinig salaris ontvangt; er wordt dan niet voldaan aan het salarisvereiste uit de Kennismigrantenregeling. De aard van deze overtredingen is in het algemeen ernstiger te noemen, omdat de arbeidsmigrant ten onrechte onder de noemer van «kennismigrant» naar Nederland is gekomen en de werkgever doelbewust de regeling overtreedt. Deze vorm van misbruik van de regeling heeft tot doel de strengere regels voor reguliere arbeidsmigratie te omzeilen.

Een van de onderzochte bedrijven had eerst een tewerkstellingsvergunning aangevraagd voor een «gewone» vreemdeling. Toen deze vergunning niet werd verleend, wilde het bedrijf dezelfde persoon hetzelfde werk als kennismigrant laten doen voor een twee keer zo hoog salaris.

De vraag die zich aandient, is wat de resultaten van deze inspecties zeggen over mogelijke overtredingen bij bedrijven die de AI niet heeft gecontroleerd. Anders gezegd: is hiermee het topje van de ijsberg in beeld gebracht, of hebben we zicht op de hele ijsberg? Zoals gezegd vinden de controles zeer gericht plaats. De IND stelt per bedrijf een risicofactor vast. Uit de groep van bedrijven met een hoogrisicoprofiel selecteren de inspecteurs op basis van objectieve gegevens, maar ook op basis van ervaring en intuïtie en de informatie van keten- of samenwerkingspartners, de bedrijven die zij bezoeken. Deze werkwijze is inmiddels, met de opgedane ervaring in de afgelopen jaren, steeds verder verfijnd. Het is daarom aannemelijk om te veronderstellen dat een behoorlijk gedeelte van de «ijsberg» in beeld is gebracht.

Bij de onderzoeken stuitte de AI overigens ook enkele keren op andere vreemdelingen, geen kennismigranten, die illegaal tewerkgesteld waren bij een bedrijf. Dit betreft dus geen overtredingen van de Kennismigrantenregeling, maar wel van de Wav. Een dergelijke overtreding is een «smet op het blazoen» van het bedrijf, dat immers eerder door de IND is toegelaten tot de Kennismigrantenregeling. Dit soort overtredingen zegt iets over de betrouwbaarheid van het bedrijf en zijn bereidheid tot het overtreden van wetten en regels. De overtredingen van de Wav zijn als zodanig afgehandeld door de AI. Bovenstaande tabel laat ook het totale percentage geconstateerde overtredingen zien van de Wav, dus inclusief de Kennismigrantenregeling.

### **Conclusies ten aanzien van misbruik van de Kennismigrantenregeling**

De AI heeft, zo blijkt uit de inspectieresultaten, overtredingen geconstateerd van de regeling. Het geconstateerde aantal «materiële» overtredingen is echter, zonder de overige overtredingen op wat voor manier dan ook te bagatelliseren, relatief beperkt. Aangezien de AI en de IND er steeds beter in slagen om die bedrijven eruit te filteren waar de vermoedens van misbruik het grootst zijn, is er geen reden aan te nemen dat bij niet-gecontroleerde bedrijven op grote schaal ernstige overtredingen voorkomen.

Toch is er aanleiding om de Kennismigrantenregeling op een aantal punten bij te stellen. Deels om het handhavingsinstrumentarium van de IND en de inspectie verder te verfijnen, deels omdat in sommige gevallen de regeling, hoewel er geen sprake is van een overtreding, gebruikt wordt

op een manier zoals die niet is bedoeld. We kunnen drie verschillende situaties onderscheiden:

1. Er zijn gevallen waarin de AI niet kan vaststellen of een kennismigrant daadwerkelijk het vooraf opgegeven salaris ontvangt, bijvoorbeeld omdat uitbetaling niet maandelijks plaatsvindt of betaling in het buitenland plaatsvindt. Dit hoeft uiteraard niet a priori op een overtreding te duiden, maar de inspecteurs hebben in dergelijke gevallen onvoldoende instrumenten in handen om vast te stellen of de regeling wordt nageleefd. Zolang er in het buitenland uitbetaald mag worden, kan relatief eenvoudig misbruik gemaakt worden van de Kennismigrantenregeling, zonder dat IND of AI hier veel tegen kunnen doen.
2. Soms zijn er vermoedens van oneigenlijk gebruik die met de huidige regelgeving niet kunnen worden aangepakt. Er kan bijvoorbeeld twijfel zijn of de werkgever wel de juiste hoogte van het salaris uitbetaalt. Formeel houdt dit geen overtreding van de Kennismigrantenregeling in; er wordt immers aan het salariscriterium voldaan. Er is op dit moment geen wettelijke basis om hierop een vergunning te weigeren. Een buitenproportioneel salaris of een significante daling in het salaris na drie jaar – wanneer de vreemdeling vrij komt op de arbeidsmarkt – kunnen echter duiden op onbedoeld gebruik of misbruik van de regeling. Er zijn ook situaties waarin keurig wordt betaald en dit ook wordt aangetoond met loonstroken en bankafschriften. Echter, uit die afschriften blijken ook flinke geldopnames kort na het storten van het salaris. Dit kan erop duiden dat een deel van het salaris «onder tafel» wordt terugbetaald.

De Arbeidsinspectie komt situaties tegen waarbij kennismigranten laag- of ongeschoold werk doen, waarvoor het (althans op papier) toegekende salaris buitenproportioneel is. In een geval bleek een vreemdeling drie jaar lang als «kennismigrant» in een restaurant te hebben gewerkt tegen een jaarsalaris dat net boven het minimale vereiste lag. Na drie jaar diende deze persoon een reguliere vergunning voor arbeid in loondienst in; voor hetzelfde werk bij dezelfde werkgever en voor hetzelfde aantal uren, maar tegen een salaris dat ruim 15 000 euro lager lag.

3. De SIOD is gestuit op een criminele organisatie die ervan wordt verdacht grote aantallen Chinezen naar Nederland te hebben gesmokkeld door het gebruik van een schijnconstructie. Deze constructie heeft de organisatie vermoedelijk in staat gesteld voor vele Chinezen – tegen betaling van naar schatting € 100 000 per geval – ten onrechte een verblijfsvergunning te verkrijgen. Er wordt in deze constructie misbruik gemaakt van de toelatingsprocedures voor arbeidsmigratie. De verdachten richten in Nederland ondernemingen op. Het vermoeden bestaat dat in deze ondernemingen feitelijk geen economische activiteiten plaatsvinden. De verdachten vragen namens deze ondernemingen de benodigde vergunningen aan voor de Chinese personen en regelen een papieren woonadres. De Chinese personen betalen de loonheffing maar gaan niet in Nederland werken of wonen.

De maatregelen die het kabinet voorstelt om in te spelen op de drie beschreven situaties zijn uitgewerkt in de brief waartoe deze bijlage behoort.