

Vergaderjaar 2024–2025

30 573

Migratiebeleid

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2024

Nederland staat al jaren in de top van de meest concurrerende economieën ter wereld, maar is recentelijk gedaald van plek 5 naar plek 9 in de lijst van concurrerende landen.¹ Nederland staat dan ook voor uitdagingen. Mede daarom zet het kabinet geruime tijd in op het stimuleren van en investeren in de kenniseconomie waarmee het kennis- en vaardighedenniveau van een diverse beroepsbevolking wordt bevorderd alsook zorg wordt gedragen voor de aanwezigheid van voldoende kennis en talent. Om de kenniseconomie te stimuleren en te versterken is de kennismigrantenregeling in 2004 geïntroduceerd. De kennismigrantenregeling is laagdrempelig van karakter en is in het leven geroepen om Nederlandse werkgevers beter in staat te stellen om kenniswerkers met specifieke kennis en/of vaardigheden van buiten de Europese Unie aan te trekken. Met de totstandkoming van de Wet Modern Migratiebeleid (hierna: MoMi) in 2013 is de referentsystematiek geïntroduceerd. Het doel van het introduceren van de referentsystematiek is het versterken van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenbeleid door uitbreiding en wettelijke verankering van diens verantwoordelijkheden en verplichtingen. Met het erkend referentschap, waarbij de werkgever wordt getoetst op betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit, is er toegang tot een versnelde en vereenvoudigde aanvraagprocedure voor kennismigranten. Zowel de kennismigrantenregeling als uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling blijken in veel gevallen de oplossing te bieden voor bedrijven met een behoefte aan internationaal talent.

Tegelijkertijd dienen verschillende, geconstateerde vormen van misbruik en daarbij voorkomende risico's, voor onder meer de nationale veiligheid, met betrekking tot de kennismigrantenregeling, uitleenconstructies en het erkend referentschap tegen te worden gegaan. Het gaat onder meer om vormen van misbruik of risico's waarbij enkel verblijf in Nederland wordt beoogd, gesanctioneerde bedrijven met strafrechtelijk veroordeelde bestuurders via uitleenconstructies migranten zonder adequate controle

¹ World Competitiveness Ranking, 2024, WCR-Rankings

in dienst kunnen nemen, uitleners die tegen betaling assisteren bij het opzetten van schijnconstructies en/of misstanden waarbij kennismigranten het overeengekomen loon niet betaald krijgen. De driehoeksverhouding uitlener, inlener en kennismigrant zorgt ervoor dat er geen goed zicht is op daadwerkelijke activiteiten en arbeidsomstandigheden. Dit maakt kennismigranten daardoor kwetsbaar.

Met betrekking tot risico's tot nationale veiligheid gaat het om statelijke actoren die steeds vaker economische instrumenten inzetten om hun eigen (geopolitieke) doelen te behalen. Een deel hiervan is gericht op het al dan niet heimelijk verkrijgen van hoogwaardige kennis en technologie via Nederlandse bedrijven in topsectoren en kennisinstellingen. Met die verworven kennis of technologie kunnen staten bijvoorbeeld hun militaire capaciteiten uitbreiden of risicovolle strategische afhankelijkheden creëren die voor Nederland onwenselijk zijn.

Zoals aangegeven in het regeerprogramma wil het kabinet de kennismigrantenregeling aanscherpen om de regeling toe te spitsen op kennismigranten die echt nodig zijn voor de Nederlandse kenniseconomie en om misbruik tegen te gaan. Daarnaast wil het kabinet ongewenste kennis- en technologieoverdracht tegengaan. Het kabinet acht het dan ook noodzakelijk risico's in dit verband te mitigeren en deze dreiging zo goed mogelijk te ondervangen door aanvullende maatregelen te treffen.

Mede namens de Ministers van Economische Zaken (EZ), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Justitie en Veiligheid (JenV) wordt in deze brief aangekondigd welke maatregelen worden getroffen om misbruik tegen te gaan.

Deze brief geeft tevens de voortgang op de maatregelen, zoals toegezegd in de brief aan uw Kamer van 5 april jl., over erkend referentschap in relatie tot nationale veiligheid en de daar aanpalende maatregelen in relatie tot uitleenconstructies en individuele migranten.²

Kennismigranten uitlenen als erkend referent

Erkend referenten kunnen op dit moment hun kennismigranten aan derden uitlenen via uitzenden of via payroll. Bij de totstandkoming van MoMi was deze praktijk, van huidige omvang, niet voorzien. De referentsystematiek leent zich strikt genomen niet voor erkend referenten die kennismigranten bedrijfsmatig uitlenen en daarmee niet de feitelijke werkgever zijn. Het uitgangspunt van erkend referentschap is immers dat de feitelijke werkgever als referent belang heeft bij de komst van de kennismigrant en direct zicht heeft op de kennismigrant.

Sinds 2018 zijn bij de IND diverse signalen naar voren gekomen waaruit geconcludeerd kan worden dat de uitleenconstructie gevoelig is voor misbruik en dat misbruik ook plaatsvindt. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie ziet in de praktijk waarbij payrollbedrijven betrokken zijn, dat onhelder is waar werknemers daadwerkelijk aan de slag gaan en vindt dat deze bedrijven niet onder de kennismigrantenregeling zouden moeten vallen.³ Door het bestaan van uitleenconstructies wordt Nederland blootgesteld aan verschillende risico's en vormen van misbruik.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 30 573, nr. 211.

³ Jaarverslag 2023 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

Noodzaak tot maatregelen uitlenen als erkend referent

Samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de IND is, onder meer door in gesprek te treden met uitleners die erkend referent zijn, zo veel mogelijk inzichtelijk gemaakt welke risico's en vormen van gebruik en (mogelijk) misbruik van uitleenconstructies voorkomen.

Het gaat met name om:

- Individuen, al dan niet vermogend, die niet in Nederland wonen en/of werken en via uitleenconstructies een verblijfsvergunning verkrijgen.
- Gesanctioneerde bedrijven met strafrechtelijk veroordeelde bestuurders die via uitleenconstructies zonder adequate controle migranten in dienst nemen.
- Misbruik door statelijke actoren waarbij ongewenste kennis- en technologieoverdracht gefaciliteerd kan worden door middel van uitleenconstructies.
- Bedrijven waarvan de aanvraag om erkenning als referent is afgewezen of het erkend referentschap is ingetrokken dan wel geschorst en door middel van uitleenconstructies toch kennismigranten in dienst kunnen nemen.
- Uitleners die tegen betaling assisteren bij het opzetten van schijnconstructies, zoals schijnwerknemerschap terwijl de vreemdeling zelfstandig ondernemer is.
- Misstanden waarbij kennismigranten onder slechte omstandigheden werken of het overeengekomen loon niet betaald krijgen. De driehoeksverhouding zorgt ervoor dat er geen goed zicht is op waar de vreemdelingen daadwerkelijk aan de slag zijn en wat hun daadwerkelijke activiteiten en arbeidsomstandigheden zijn. Dit maakt kennismigranten daardoor kwetsbaar.

Indicatie van de omvang

Uit onderzoek is gebleken dat op peildatum 1 januari 2024 277 erkend referenten waren die in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel geregistreerd staan met «uitlenen» als voornaamste ondernemingsactiviteit. Deze erkende uitleners hebben op genoemde peildatum 6.520 kennismigranten in dienst, het gaat om circa 7% van alle kennismigranten⁴. Sinds 2018 zijn steekproefsgewijs onderzoeken gedaan bij payrollbedrijven. Uit handmatig bijgehouden gegevens blijkt dat op 12 januari 2023 in deze periode van 2018–2023 in totaal 42 onderzoeken zijn afgerond. Aan 21 bedrijven zijn boetes opgelegd en aan 9 bedrijven waarschuwingen gegeven. In het kader van deze 42 onderzoeken zijn controlebezoeken in het kader van toezicht uitgevoerd. Bij meer dan de helft van de gecontroleerde bedrijven werd niet of niet volledig voldaan aan het salariscriterium en zijn overtredingen van de plichten zoals de administratie- en informatieplicht van de erkend referent geconstateerd. Kennismigranten hebben, net als alle werknemers in Nederland, recht op fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Bij een ander onderzoek is geconstateerd dat aan ruim 40 kennismigranten, via een uitleenconstructie, verblijf werd gefaciliteerd zonder dat daadwerkelijk arbeid werd verricht door de kennismigranten. De bovengenoemde voorbeelden laten zien dat het nodig is om deze regeling zodanig vorm te geven dat deze risico's en vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk worden voorkomen.

Samen met de IND, het Ministerie van SZW en het Ministerie van EZ zijn maatregelen in kaart gebracht hoe hiertegen op te treden. Hierbij is ook

⁴ Ruim 90.000 kennismigranten over de periode 2019–2022 (jaarverslag NLA 2023).

gekeken naar de samenhang met het wetsvoorstel toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta), dat de Minister van SZW in oktober 2023 bij uw Kamer heeft ingediend. In februari 2024 is tevens een inspraaktafel georganiseerd om met relevante stakeholders en bedrijven uit de sector van gedachte te wisselen over de gevolgen voor de praktijk die onder verschillende maatregelen zouden ontstaan.

Benodigde maatregelen

Samen met de Minister van SZW en de Minister van EZ heb ik gekozen voor de volgende maatregelen waarmee wordt beoogd de meeste vormen van misbruik en de grootste bijkomende risico's bij uitleenconstructies, waaronder de risico's op misbruik door statelijke actoren, zo veel mogelijk te mitigeren.

Erkend referenten worden voortaan in beginsel uitgesloten om kennismigranten bedrijfsmatig ter beschikking te stellen aan andere partijen, tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie zoals ik die zal aanwijzen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Door uitleenconstructies in bepaalde, tijdelijke situaties toe te staan, blijft de invloed op het vestigings- en ondernemingsklimaat relatief beperkt. Ik zal de volgende twee uitzonderingscategorieën aanwijzen:

- Het bedrijfsmatig ter beschikking stellen van kennismigranten blijft toegestaan, indien de inlener in afwachting is van de beoordeling op de aanvraag erkend referentschap⁵ en eerder behoefte heeft aan een kennismigrant. Dit geldt ook in gevallen van een fusie of overname, waardoor opnieuw een aanvraag voor erkend referentschap is ingediend door de feitelijke en nieuwe juridische werkgever.
- Innovatieve start-ups en scale-ups die in de beginfase nog niet kunnen voldoen aan alle voorwaarden voor erkend referentschap maar die specialistische kennis nodig hebben, ook voor hun groei. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland dient te beoordelen of sprake is van een innovatieve start-up of scale-up en hierover advies te verlenen aan de IND zodat tijdelijk gebruik van een uitleenconstructie toegestaan is. Voor deze doelgroep is het streven om een passende oplossing te vinden, bijvoorbeeld binnen de pilotregeling essentieel start-up personeel. Wanneer een passende oplossing wordt gevonden voor deze doelgroep, zal deze tijdelijke uitzonderingscategorie komen te vervallen.

De verblijfsvergunning wordt in het geval van één van de bovengenoemde uitzonderingssituatie eenmalig aan de kennismigrant voor een maximale duur van twee jaar verleend. Deze vergunning is niet verlengbaar. Bovengenoemde heeft vooralsnog geen gevolgen voor reeds verleende verblijfsvergunningen waarbij sprake is van uitleen.

Daarnaast zullen ook aanvullende voorwaarden en plichten worden geïntroduceerd voor uitleners die als erkend referent optreden. Zo zullen erkende uitleners bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning worden gevraagd om op het aanvraagformulier informatie op te nemen over de feitelijke werkgever en reden waarom (tijdelijk) gebruik wordt gemaakt van een uitleenconstructie. Hier wordt tevens een meldplicht aan gekoppeld in het geval wat verandert in de situatie. Daarnaast zal een meldplicht worden geïntroduceerd waardoor de erkende uitlener verplicht is melding te maken bij de IND wanneer deze geen zicht meer heeft op de vreemdelingen en geen contact kan krijgen met de vreemdeling. Door de introductie van de aanvullende voorwaarden en plichten wordt het zicht op vreemdelingen en feitelijke werkgevers vergroot, en de kans op

⁵ in beginsel eerste aanvraag

misbruik en misstanden verkleind. Te zijner tijd zal duidelijk over de nieuwe aanvullende voorwaarden en plichten worden gecommuniceerd aan erkend referenten.

Ten slotte zal ik de zorgplicht nader duiden voor alle uitleners die optreden als erkend referent en een vergewisplicht, als onderdeel van de zorgplicht, introduceren. De zorgplicht houdt in algemene zin in dat de erkend referent de vreemdeling op de hoogte stelt van relevante wet- en regelgeving, wettelijke rechten en plichten en toeziet op een zorgvuldige werving en selectie. Uitleners die erkend referent zijn staan meer op afstand van de kennismigrant aangezien de vreemdeling werkzaam is bij de inlener als feitelijk werkgever. Het is van belang dat de zorgplicht gewaarborgd blijft. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal daarom nader worden uitgewerkt wat specifiek wordt verwacht van uitleners die optreden als erkend referent en hoe zij invulling behoren te geven aan de zorgplicht. Door een vergewisplicht te introduceren wordt, zoals door de sector werd voorgesteld tijdens de inspraaktafel, ketenaansprakelijkheid gecreëerd hetgeen risico's op misbruik verder mitigeert.

Samen met de Minister voor SZW en de Minister van EZ heb ik besloten om deze maatregelen te richten op alle uitleners omdat de verschillende risico's en vormen van misbruik bij alle uitleners kunnen voorkomen. De bovengenoemde maatregelen zullen betrekking hebben op alle uitleners die bedrijfsmatig uitlenen. Voor de definitie van bedrijfsmatig ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt aansluiting gezocht op de definitie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de uitzonderingen binnen de Waadi. Het gaat dus om het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding (van de opdrachtgever), verrichten van arbeid.

Een jaar na inwerkingtreding van de aangekondigde beleidswijziging zal ik de maatregelen tussentijds evalueren en drie jaar na inwerkingtreding zal ik uitvoerig evalueren of de maatregelen het beoogde doel hebben bereikt. Naar aanleiding van deze uitkomsten, zal worden gezien of (aanvullende) wijziging van wet- en regelgeving nodig is. Uw Kamer zal ik te zijner tijd informeren.

Voortgang aanpalende sporen

Middels deze brief stel ik uw Kamer tevens op de hoogte van de voortgang op de uitwerking van maatregelen inzake het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht bij bedrijven via individuele migranten en misbruik van het erkend referentschap zoals aangekondigd in de brief van 5 april jl.⁶ Met het uitwerken van deze sporen wordt ook tegemoet gekomen aan de motie van het lid Kahraman c.s. waarin de regering wordt verzocht om nationale veiligheid een belangrijker onderdeel te maken van de afweging bij het verstrekken van visa en werkvergunningen.⁷

Individuele migranten

Zoals bekend is het Ministerie van EZ op dit moment bezig met een verkenning naar mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht door individuele internationale kenniswerkers bij in Nederland gevestigde ondernemingen. Uit deze eerste fase van de verkenning volgt dat dat een nadere analyse moet plaatsvinden naar het afbakenen van sensitieve technologie en de

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 30 573, nr. 211.

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 21 501–20, nr. 2120.

inventarisatie van de bedrijven actief met deze sensitieve technologie. Deze afbakening wordt helder, responsief en zo fijnmazig als mogelijk vormgegeven, met voldoende waarborgen ten aanzien van onze kennispositie, concurrentievermogen en innovatiekracht. Ook is uit de eerste fase van de verkenning gebleken dat het nodig is beter in beeld te krijgen hoeveel internationale kenniswerkers daadwerkelijk werken bij die bedrijven, actief in sensitieve technologie. Het doel is om beter zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden van verschillende handelingsopties. Dit ook in relatie tot en in samenhang met de aanpalende sporen in dit traject. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar het handelingsperspectief, de proportionaliteit en de impact van de handelingsopties in relatie tot de nationale veiligheid en belangen die samengaan met een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat, en ruimte voor het aantrekken en behoud van talent voor onze kenniseconomie. Het streven is uw Kamer voor het eind van het jaar over de voorgang te informeren.

Erkend referenten

Met maatregelen gericht op erkend referenten worden maatregelen bedoeld die dienen tegen te gaan dat erkende bedrijven worden misbruikt om verblijf te faciliteren van waaruit kennismigranten ongewenst informatie kunnen verzamelen ten behoeve van een statelijke actor.⁸ Maatregelen in dit verband zijn gericht op de bedrijven zelf die de erkend referentstatus hebben of willen verkrijgen en zo verblijf kunnen faciliteren, in plaats van op de individuen zelf zoals bij het bovengenoemde spoor. Middels het gemakkelijker verworven verblijf kunnen de door de statelijk actoren gestuurde vreemdelingen (bijvoorbeeld binnen de sector waarbinnen het bedrijf opereert) een netwerk opbouwen en op zoek gaan naar informatie over sensitieve kennis en technologie.

Om deze risico's zoveel mogelijk weg te nemen is met betrokkenheid van het ministerie JenV, EZ en SZW en betrokken overheidsorganisaties zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een concept beoordelingssystematiek en -kader opgesteld voor de aanvullende beoordeling van aspirant- en bestaande erkend referenten. De focus ligt op bedrijven die actief zijn op het gebied van (zeer) sensitieve technologie en bedrijven die een vitale aanbieder zijn. Binnen deze groep zal worden gekeken naar de achtergrond van de bedrijven om te beoordelen of deze banden hebben met of onder invloed staan van een staat waarvan bekend is, of gronden zijn te vermoeden, dat deze de intentie heeft ongewenste activiteiten uit te oefenen in Nederland.

Aan de hand van dit beoordelingskader is deze zomer gestart met een pilot waarin wordt verkend of de IND op basis van concrete criteria, die objectief en feitelijk te toetsen zijn, kan vaststellen of een bedrijf dat erkend referent is of wil worden aan nader onderzoek moet worden onderworpen door een derde partij voor het vaststellen van een risico voor de nationale veiligheid. In de pilot is dit het Bureau Toetsing Investerings (BTI), die een grondige beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid kan maken. Als onderdeel van de pilot zijn de door de IND te hanteren criteria inmiddels verder uitgewerkt en is de werkwijze waarop de afbakening plaats dient te vinden geconcretiseerd. Momenteel worden de hypothetische testcasussen aan de hand waarvan de voorziene beoordelingssystematiek zal worden uitgeprobeerd en mogelijk verder zal

⁸ Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2. AIVD, MIVD en NCTV, november 2022 (bijlage bij Kamerstuk 30 821, nr. 175).

worden aangescherpt voorbereid. De verwachting is dat de eerste bevindingen uit de pilot voor het einde van het jaar met uw Kamer gedeeld kunnen worden.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst