Ministerie van Asiel en Migratie

De Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961

nota

Beslisnota bij Kamerbrief: Misbruik uitleenconstructies kennismigrantenregeling en erkend referentschap

1. Aanleiding

Naar aanleiding van diverse signalen uit de media en de uitvoering blijkt dat uitleenconstructies binnen de kennismigrantenregeling gevoelig zijn voor fraude en andere vormen van misbruik. Zo ziet de IND de afgelopen jaren steeds vaker uitleenconstructies waarbij enkel verblijf in Nederland wordt beoogd zonder wezenlijke toevoeging aan de Nederlandse (kennis)economie. Payrollbedrijven in het bijzonder krijgen ook van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) al langere tijd aandacht vanwege aangetroffen misstanden, recentelijk ook in het jaarverslag van de NLA.[1] Door deze uitleenconstructies wordt Nederland blootgesteld aan verschillende risico's. Ook kan het raken aan aspecten van de nationale veiligheid, zoals ongewenste kennis- en technologieoverdracht aan statelijke actoren.

Het hoofdlijnenakkoord stelt dat kennismigratie van belang blijft voor de Nederlandse economie en toegang tot talent prioriteit krijgt, echter moet de omvang in verhouding staan tot wat de voorzieningen in Nederland kunnen dragen. Daarnaast stelt het hoofdlijnenakkoord dat malafide uitzendconstructies hard worden aangepakt. Samen met de ministeries van SZW en EZ is onderzocht of aanvullende regelgeving nodig is voor uitleners die als erkend referent optreden. Vorig jaar werd uw voorganger middels nota met kenmerk 4724042 geïnformeerd over het misbruik en de risico's en werd een handelingsperspectief voorgelegd bestaande uit drie opties: a) In beginsel blijven toestaan dat erkend referenten kennismigranten kunnen uitlenen aan andere partijen, maar wel aanvullende voorwaarden en plichten creëren voor deze erkend referenten; b) In beginsel uitsluiten dat erkend referenten kennismigranten kunnen uitlenen aan andere partijen tenzij sprake is van nader te bepalen situaties; c) Geheel uitsluiten dat erkend referenten kennismigranten kunnen uitlenen aan andere partijen (minste uitvoeringsconsequenties voor de IND). Uw voorganger besloot optie b) verder uit te werken (de grootste risico's worden ondervangen en het vestigings- en ondernemersklimaat worden relatief beperkt beïnvloed).

In deze nota wordt u gevraagd om definitieve besluitvorming ten aanzien van uitleenconstructies. Indien u met het advies instemt zal de Kamer hierover worden geïnformeerd. Ook de ministers van SZW en EZ worden gevraagd om een besluit.

2. Geadviseerd besluit

De volgende opties ten aanzien van het beperken van bedrijfsmatig ter beschikking stellen van arbeidskrachten zijn mogelijk:

A. **In beginsel uitsluiten dat erkend referenten kennismigranten kunnen uitlenen aan andere partijen tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie. In deze situaties wordt éénmalig een verblijfsvergunning aan de uitlener verstrekt van beperkte duur**;

[1] Jaarverslag 2023 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961

B. Alle vormen van bedrijfsmatig uitlenen van kennismigranten toestaan, maar de toegestane periode te maximeren tot 1 jaar. Een inspraaktafel met relevante stakeholders en bedrijven uit de sector is eerder dit jaar georganiseerd om van gedachten te wisselen over de beleidsopties en de gevolgen voor de praktijk. Deze alternatieve optie is door de genodigden van de inspraaktafel verzocht om nader te onderzoeken.

Ik adviseer u om voor **optie A** te kiezen en deze maatregelen een jaar na inwerkingtreding tussentijds te evalueren en drie jaar na inwerkingtreding uitvoerig te evalueren. Het intensiveren van toezicht en handhaving op de aanvullende voorwaarden en plichten is tevens een belangrijke randvoorwaarde. Met de IND wordt gekeken naar de intensivering van controle op erkende uitleners. Met SZW en de NLA wordt bekeken hoe de kennismigrantenregeling kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengegaan.

Ongeacht bovenstaande keuze, adviseer ik u daarnaast **aanvullende plichten**, zoals een **vergewisplicht**, te introduceren en de reeds bestaande **zorgplicht nader** te **definiëren** voor uitleners.

Indien u akkoord bent, zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden door middel van bijgaande Kamerbrief en kan een implementatie traject in gang worden gezet.

3. Kernpunten

Erkend referentschap

- De kennismigrantenregeling heeft als doel de Nederlandse (kennis)economie te stimuleren en versterken. Het vormt daarmee een uitzondering op het normale beleid waarbij de werkgever moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van vreemdelingen.
- Met de totstandkoming van de Wet MoMi is de erkend referentensystematiek geïntroduceerd waarbij wettelijke verankering van de positie van referent en diens verantwoordelijkheden en verplichtingen plaatsvond.
- MoMi gaat uit van 'vertrouwen vooraf' en 'controle achteraf'. Met het erkend referentschap is er toegang tot een versnelde en vereenvoudigde aanvraagprocedure. Een verblijfsaanvraag voor een kennismigrant kan enkel worden ingediend door een erkend referent 'arbeid'.
- Om het referentschap te verkrijgen, wordt door de IND getoetst of de betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit voldoende vaststaat.
- Voor de erkend referent gelden wettelijke verplichtingen waaraan moet worden voldaan: een administratieplicht, informatieplicht en zorgplicht.

Uitlenen als erkend referent

Erkend referenten kunnen op dit moment hun kennismigranten uitlenen via uitzenden[2] of via payrolling[3] aan derden. Hiermee ontstaat een kwetsbaarheid in de driehoeksverhouding uitlener (juridische werkgever), inlener (feitelijke werkgever) en werknemer waarbij het juridisch werkgeverschap en het feitelijk werkgeverschap uit elkaar getrokken zijn. De feitelijk werkgever is in deze driehoeksverhouding, anders dan de uitlener, geen partij voor de IND en wordt dus niet getoetst op betrouwbaarheid, solvabiliteit en continuïteit. Bij de totstandkoming van MoMi, is de praktijk van uitleenconstructies van huidige omvang niet voorzien. De systematiek is immers niet bedoeld voor erkend referenten die niet feitelijke werkgever zijn. Voor de juridische werkgever is het

[2] Artikel 7:690 BW

[3] Artikel 7:692 BW

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961

daarnaast niet goed mogelijk om aan de verplichtingen van het referentschap te voldoen, met name wanneer het aankomt op de zorgplicht en een zorgvuldige werving en selectie omdat deze geen (goed) zicht heeft op de daadwerkelijke activiteiten, werkzaamheden van de kennismigrant.[4]

Gebruik, misbruik van en risico's bij uitleenconstructies
Uit onderzoek volgt dat op peildatum 1 januari 2024 277 erkend referenten waren die in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel geregistreerd staan met voornaamste ondernemingsactiviteit voor uitlenen. Deze erkende uitleners hebben op genoemde peildatum 6.520 kennismigranten in dienst, het gaat om en nabij om 7% van alle kennismigranten.[5] Sinds 2018 zijn steekproefsgewijs payrollbedrijven onderzocht. Uit handmatig bijgehouden gegevens blijkt dat op 12 januari 2023 in deze periode in totaal 42 onderzoeken zijn afgerond. Aan 21 bedrijven zijn boetes opgelegd, 9 bedrijven kregen een waarschuwing. 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 administratie- en informatieplicht geconstateerd. Eén onderzoek toonde aan dat aan ruim 40 kennismigranten, via een uitleenconstructie, verblijf werd gefaciliteerd zonder dat daadwerkelijk arbeid werd verricht door de kennismigranten.

De directie migratiebeleid heeft daarnaast samen met de IND en SZW in 2023 een aantal uitleners die erkend referent zijn gesproken om meer inzichtelijk te krijgen welke vormen van gebruik, (mogelijk) misbruik en risico's voorkomen. Voor een volledig overzicht van de resultaten naar aanleiding van de gesprekken met uitleners alsmede een grove cijfermatige indicatie van de omvang van de groep kennismigranten die via uitleenconstructies in Nederland verblijft, verwijs ik u graag naar nota met kenmerk 4724042 en bijlage.

Geconcludeerd is dat met name de volgende vormen van gebruik en misbruik en risico's zo veel mogelijk moeten worden voorkomen dan wel gemitigeerd:

- 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 plaatsvindt 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 daadwerkelijke activiteiten en arbeidsomstandigheden. Dit maakt kennismigranten daardoor kwetsbaar.

Belang van vestigingsklimaat en stimuleren van de kenniseconomie
Nederland staat al jaren in de top van de meest concurrerende economieën ter wereld, ook is jarenlang ingezet op en geïnvesteerd in de kenniseconomie door het kabinet. Voor een goed vestigings- en ondernemingsklimaat is het belangrijk dat bedrijven geschikt talent kunnen werven. Eén van de belangrijkste sleutels is het verbeteren van het kennis- en vaardighedenniveau van een diverse beroepsbevolking en het zorgdragen voor de aanwezigheid van voldoende kennis

[4] Payrollers voeren per definitie niet zelf de werving en selectie uit

[5] Ruim 90.000 kennismigranten over de periode 2019-2022 (jaarverslag NLA 2023).

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961

en talent. Kennismigranten zijn hierin van cruciale waarde. De praktijk leert dat kennismigranten een belangrijke manier zijn waarop bedrijven in innovatieve sectoren aan geschikte arbeidskrachten komen. Verschillende bedrijven zoeken actief naar internationale kenniswerkers vanwege het tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt, en zijn in bepaalde gevallen voor hun bestaan en groei afhankelijk van deze kenniswerkers. Indien het in praktijk moeilijker wordt om kenniswerkers aan te trekken, heeft dit invloed op vestigings- en investeringsbeslissingen van innovatieve bedrijven. Het tegengaan van misbruik is ook in het belang van Nederland. Door misbruik kan het maatschappelijk draagvlak voor kennismigranten aangetast worden waardoor internationaal talent Nederland verlaat.

Handelingsperspectief
Conform de eerder gekozen beleidsrichting is het definitieve handelingsperspectief in kaart gebracht samen met de IND, de ministeries van SZW en EZ en de Rijkdsdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De NLA heeft hier kennis van genomen.

Met de ketenpartners is gezocht naar de beleidsopties waarmee:

I. Betere aansluiting ontstaat op het uitgangspunt van MoMi;
II. De grootste risico's gemitigeerd worden en grootste vormen van misbruik voorkomen dan wel zo veel mogelijk beperkt worden;
III. De druk op de uitvoering zo beperkt mogelijk blijft; en
IV. Invloed op het vestigings- en ondernemingsklimaat relatief beperkt blijft.

In februari 2024 is vervolgens een inspraaktafel met relevante stakeholders en bedrijven uit de sector georganiseerd om van gedachten te wisselen over de beleidsopties en de gevolgen voor de praktijk. Vanuit verschillende marktpartijen is begrip voor de noodzaak om maatregelen te treffen, door hen wordt ingezien dat uitleenconstructies kwetsbaar zijn voor misbruik. Voor hen is het ook van belang dat maatregelen niet buitenproportioneel zijn. Vanuit de partijen werd voorgesteld om aanvullende eisen dan wel plichten te introduceren en ketenaansprakelijkheid te creëren zodat ook de feitelijk werkgever als verantwoordelijk kan worden gehouden bij misstanden of misbruik. Daarnaast werd voorgesteld om als alternatief te onderzoeken of de inleentermijn gemaximeerd kan worden in de tijd.

Dit heeft geresulteerd in twee beleidsopties:

A: In beginsel uitsluiten dat erkend referenten kennismigranten bedrijfsmatig kunnen uitlenen aan andere partijen tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie.

B: Alle vormen van bedrijfsmatig uitlenen toestaan, maar voor een maximale duur van 1 jaar.

Ten aanzien van het beperken van uitleenconstructies, adviseer ik u te kiezen voor **optie A.** Het intensiveren van effectief en efficiënt toezicht en handhaving door de IND op de resterende beperkte populatie uitleners op de aanvullende voorwaarden en plichten is een belangrijke randvoorwaarde. Met de IND wordt gekeken naar de intensivering van controle op erkende uitleners. Voor AenM is belangrijk dat het zwaartepunt niet enkel bij de IND als toelatingsorganisatie komt te liggen. Met SZW en de NLA wordt bekeken hoe de kennismigrantenregeling kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengegaan. Daarnaast adviseer ik u om de maatregelen een jaar na inwerkingtreding tussentijds te evalueren en drie jaar na inwerkingtreding, op onder meer doelmatigheid, uitvoerig te evalueren.

Deze optie neemt als uitgangspunt dat kennismigranten niet bedrijfsmatig kunnen worden uitgeleend tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie. Voor de geadviseerde definitiebepaling van bedrijfsmatig uitlenen verwijs ik u naar de

bijlage bij deze nota. De verblijfsvergunning wordt in het geval van een uitzonderingssituatie aan de kennismigrant eenmalig ten behoeve van de vreemdeling voor een maximale duur van twee jaar verleend. Deze vergunning is niet verlengbaar en daarnaast is het niet de bedoeling dat de kennismigrant kan wisselen van uitleners. Na twee jaar wordt ervan uitgegaan dat de tijdelijkheid van de uitzonderingssituatie is vervallen.

Door voor deze optie te kiezen ontstaat een betere aansluiting op het oorspronkelijke uitgangspunt van MoMi. Hiermee worden veel situaties die gevoelig zijn voor onwenselijk gebruik, misbruik of situaties waar een risico in relatie tot nationale veiligheid bestaat, zo veel mogelijk uitgesloten.

Deze optie beïnvloedt het ondernemers- en vestigingsklimaat en toegang tot internationaal talent met enige mate omdat uitlenen nog enkel toegestaan is in bepaalde situaties, waarin bedrijven tijdelijke legitieme redenen moeten hebben om een uitlener in te schakelen. Deze optie zal daarom naar verwachting met enig tegengeluid vanuit onder meer het bedrijfsleven worden ontvangen. Deze optie is daarentegen juridisch flexibel, de uitzonderingscategorieën zullen in lagere regelgeving worden vastgelegd. Hierdoor kan het beleid naar aanleiding van signalen dan wel de evaluatie worden bijgesteld. Het blijft daarnaast vooralsnog mogelijk om voor situaties die niet tot één van de uitzonderingscategorieën behoren een Europese blauwe kaart (EBK) aan te vragen. Een eventuele verschuiving richting de EBK[6] zal gemonitord worden, voor nadere toelichting over de mogelijke verschuiving naar de EBK verwijs ik u graag naar de bijlage.

Op dit moment lijken de volgende twee uitzonderingscategorieën mogelijk[7]:

- Bedrijfsmatig ter beschikking stellen van kennismigranten blijft toegestaan indien de inlener in afwachting is van de beoordeling op de aanvraag erkend referentschap 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 nieuwe juridische werkgever.
- Innovatieve start-ups en scale-ups die in de beginfase nog niet kunnen voldoen aan de voorwaarden voor erkend referentschap maar die specialistische kennis nodig hebben (voor hun groei). Gebruik maken van een uitleenconstructie kan dan een tijdelijke oplossing bieden. De RVO dient te beoordelen of sprake is van een innovatieve start-up of scale-up en hierover advies te verlenen aan de IND. Voor deze doelgroep is uiteindelijk het streven om een passende oplossing te vinden, idealiter binnen de pilotregeling essentieel start-up personeel. Deze uitzonderingscategorie is dus tijdelijk van aard, zodra een passende oplossing wordt gevonden voor deze doelgroep wordt u geadviseerd deze uitzonderingscategorie te laten vervallen.

Alternatieve optie B: Alle vormen van bedrijfsmatig uitlenen toestaan, maar voor een maximale duur van 1 jaar.
Door verschillende stakeholders en bedrijven uit de sector werd tijdens de inspraaktafel voorgesteld om te onderzoeken of de inleentermijn gemaximeerd kan worden. Voor de toelichting bij deze alternatieve optie verwijs ik u graag naar de bijlage bij deze nota.

[6] Verblijfsregeling voor hooggekwalificeerde kenniswerkers op grond van een EU-richtlijn
[7] Het is niet goed mogelijk om alle door de sector gewenste uitzonderingssituaties als uitzondering aan te merken en deze op voorhand ten tijde van de aanvraag te beoordelen. Voor een overzicht van alle vanuit de sector aangedragen uitzonderingscategorieën verwijs ik u naar de bijlage.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961

Aanvullende plichten, vergewisplicht en zorgplicht nader definiëren
Ik adviseer u om aanvullende voorwaarden, plichten, weigerings- en intrekkingsgronden te introduceren. Door de introductie van aanvullende voorwaarden en plichten wordt het zicht op vreemdelingen en feitelijke werkgevers vergroot. Ik adviseer u de volgende aanvullende voorwaarden, plichten en intrekkingsgronden te introduceren:

- De erkend referent op het aanvraagformulier voor de verblijfsvergunning informatie op laten nemen over de feitelijke werkgever en reden waarom gebruik wordt gemaakt van uitlenen en een bijbehorende meldplicht indien hier wat in verandert;
- Meldplicht dat als de uitlener geen zicht meer heeft op de vreemdeling en geen contact meer heeft en binnen 4 weken geen contact kan krijgen met de vreemdeling, de vreemdeling afgemeld moet worden bij de IND;
- Weigerings- en intrekkingsgrond als kan-bepaling introduceren dat de mogelijkheid biedt om te acteren wanneer een kennismigrant ter beschikking wordt gesteld aan een inleenbedrijf waarvan de erkenning is afgewezen, ingetrokken of geschorst of indien andere onherroepelijke overtredingen bij het inleenbedrijf zijn geconstateerd;
- Weigering- en intrekkingsgrond als kan-bepaling dat de mogelijkheid biedt om te acteren wanneer bij de inlener geen daadwerkelijke substantiële economische activiteiten plaatsvinden. Hierbij wordt aansluiting gezocht op de definitie van substantiële activiteiten die de NLA reeds hanteert. Dit geeft de IND de mogelijkheid bij aangetroffen dubieuze uitleenconstructies te acteren.

Zorgplicht nader definiëren voor uitleners en vergewisplicht
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. Uitzendbureaus verzorgen de werving en selectie en zijn de juridisch werkgever, maar lenen een werknemer uit aan een inlener onder diens toezicht en leiding arbeid verricht. Payrollbedrijven verzorgen per definitie geen werving en selectie. Hierdoor is de zorgplicht en hoe deze ingevuld dient te worden door uitleners die als erkend referent optreden volgens de Afdeling van de Raad van State onvoldoende duidelijk[8]. De Afdeling is van mening dat de zorgplicht, in het bijzonder voor payrollbedrijven die als erkend referent optreden, kenbaar en voorzienbaar moet zijn. Payrollers in het kader van de zorgplicht beboeten omdat zij hun verplichting van zorgvuldige werving en selectie van de kennismigrant (door de feitelijk werkgever) niet zijn nagekomen, kan alleen als deze norm als onderdeel van de zorgplicht is ingevuld. Het is van belang dat de zorgplicht gewaarborgd blijft, daarom adviseer ik u de zorgplicht nader te duiden voor alle uitleners die optreden als erkend referent.

In het Voorschrift Vreemdelingen zal nader worden uitgewerkt wat specifiek wordt verwacht van uitleners die optreden als erkend referent en hoe zij invulling behoren te geven aan de zorgplicht. Hoe dit concreet kan worden ingevuld in het Voorschrift Vreemdelingen leest u in de bijlage.
Ten slotte adviseer ik u om als onderdeel van de reeds bestaande zorgplicht een vergewisplicht te introduceren. De uitlener die als erkend referent optreedt, dient te zijn nagegaan bij de feitelijke werkgever hoe is geworven en of er een zorgvuldige procedure is geweest bij de feitelijke werkgever. Hoe dit concreet kan worden ingevuld leest u in de bijlage. Door een vergewisplicht te introduceren wordt, net zoals door de sector werd voorgesteld tijdens de inspraaktafel, ketenaansprakelijkheid gecreëerd hetgeen risico's op misbruik mitigeert.

[8] Uitspraak 202204479/1/V1 - Raad van State

In de praktijk zullen deze maatregelen leiden tot enige administratieve lastenverzwaring voor erkende uitleners en ook een hogere werklast voor de IND. De IND zal de aanvullende verklaringen over de feitelijk werkgever en de invulling van de zorgplicht van de erkend referent moeten toetsen bij de aanvraag. Dat kan invloed hebben op de haalbaarheid van de streeftermijn van beslissen.

4. Toelichting

Zie kernpunten.

4.1 Politieke context

Nederland heeft jarenlang ingezet op en geïnvesteerd in de kenniseconomie. In het hoofdlijnenakkoord 'Hoop, Lef en Trots' wordt benoemd dat onder meer beschikbaarheid van talent en versterking van de kenniseconomie prioriteit krijgen. Verbetering van het vestigingsklimaat staat voorop, regeldruk dient te worden tegengegaan en in wetgeving en beleid moet rekening gehouden worden met de gevolgen voor kleine ondernemers zodat het in dienst nemen van mensen mogelijk blijft. Kennismigratie blijft dus van belang voor de Nederlandse economie, maar de omvang moet in verhouding staan tot wat gemeenten, onderwijs, zorg en wonen kunnen dragen. Kwalificatie-eisen van kennismigranten worden aangescherpt en verhoogd en malafide uitzendconstructies worden hard aangepakt. Vanuit verschillende media[9] [10] [11] [12], de Tweede Kamer en de Nederlandse Arbeidsinspectie[13] is aandacht voor de fraude-gevoeligheid van de kennismigrantenregeling en de risico's van misbruik gefaciliteerd door uitleenconstructies (waaronder door statelijke actoren). Met de maatregelen wordt dan ook verdere opvolging gegeven aan de motie van het voormalig lid Wiersma (VVD)[14] waarin de regering wordt verzocht om actie te ondernemen om misbruik van werkvergunningen en erkend referentschap door dreigende statelijke actoren te voorkomen en daarbij voortaan te onderzoeken of zo nodig het erkend referentschap niet verleend of beëindigd moet worden, en liggen de genomen maatregelen in het verlengde van de motie van het lid Brekelmans (VVD), waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn om op grond van nationale veiligheid beperkingen op te leggen aan de verlening van het erkend referentschap en daarover aan de Kamer te rapporteren.[15] In de Tweede Kamer is een meerderheid voor een mogelijk verbod op het inzetten van uitzendkrachten in bedrijfssectoren met ernstige misstanden. De minister van SZW onderzoekt de mogelijkheid om in bepaalde economische sectoren het inzetten van uitzendkrachten te verbieden of danig in te perken met het doel om misstanden rond vooral arbeidsmigranten te beëindigen.

4.2 Juridisch kader

De huidige Vreemdelingenwet biedt de ruimte om beide opties te realiseren. Het aanpakken van misbruik en risico's binnen uitleenconstructies wordt verbonden aan de beoordeling van de (on)betrouwbaarheid van de erkend referent, zoals die neergelegd is in art. 2e, onder c, Vreemdelingenwet 2000.

---

[9] Kennismigrantenregeling is fraudegevoelig | Investico Onderzoeksjournalisten (platform-investico.nl)

[10] 'De controles van de IND op kennismigranten zijn te mager' | Trouw

[11] Een verblijfsvergunning voor 3.000 EUR: payrollers helpen bij opzetten schijnconstructies | BNR

[12] Nauwelijks controle over komst en werk kennismigranten - NRC

[13] Jaarverslag 2023 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

[14] Kamerstukken II, 2020–21, 35680 nr. 17

[15] Motie, 35207, nr. 69.

Optie A: het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 behoeven aanpassing om deze optie te realiseren. In beginsel wordt het uitlenen van kennismigranten uitgesloten, echter worden in het VV een aantal uitzonderingscategorieën toegevoegd op basis waarvan uitlenen wel tijdelijk toegestaan blijft. Omdat de uitzonderingssituaties in lagere regelgeving worden vastgelegd is deze optie flexibel indien bijstelling nodig is (naar aanleiding van signalen dan wel evaluatie). Daarnaast wordt de geldigheidsduur van de vergunning voor deze uitzonderingscategorieën beperkt tot maximaal twee jaar, zonder de mogelijkheid tot verlenging. Voor een beperking van de geldigheidsduur van de vergunning moet het Vb aangepast worden. Verder wordt een vergewisplicht geïntroduceerd voor de erkend referent. Om de introductie van deze aanvullende plicht voor de erkend referent te realiseren is een wijziging van het Vb noodzakelijk. Het VV behoeft ook aanpassing om de zorgplicht van de referent nader te duiden.

4.3 Uitvoering en handhaving

De geadviseerde optie zal leiden tot een aanzienlijke vermindering in verblijfsaanvragen ingediend door uitleners omdat zij niet tot een uitzonderingscategorie zullen behoren. De verwachting is wel dat een deel van deze verblijfsaanvragen alsnog via de feitelijke werkgevers zelf zullen worden ingediend dan wel via de EBK-procedure. Ook zal er na inwerkingtreding van de maatregelen mogelijk een stijging zijn in het aantal aanvragen om erkenning als referent door bedrijven die als gevolg van de maatregelen geen gebruik meer kunnen maken van een uitlener. De verblijfsaanvragen die wel nog door uitleners worden ingediend zullen daarentegen inhoudelijk complexer/bewerkelijker worden. Daarnaast zal de verwerking van inkomende meldingen (vanwege de introductie van verschillende, al dan niet aanvullende, plichten) en het benodigde toezicht en de handhaving meer capaciteit van de IND gaan vergen. De werklast voor de IND zal dan ook toenemen. Van belang dat goed wordt gekeken naar de uitkomsten van de EAUT, waarbij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid concreet in kaart zijn gebracht.

4.4 Afstemming en krachtenveld

De inhoud van deze nota is afgestemd met IND/SUA, DMB/JAZ, DWJZ, EZK, de RVO, SZW en Stichting Arbeid. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft kennisgenomen van de inhoud van de nota. De nota wordt ook ter besluitvorming voorgelegd aan de Ministers van SZW en EZ.

Consultatie sociale partners
In juni 2024 zijn de sociale partners (VNO-NCW, FNV, en CNV) geconsulteerd. In augustus 2024 is tevens met de ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) gesproken.

FNV is in de kern blij met de maatregelen. FNV geeft in haar reactie aan dat zij net als de NLA zien dat in de praktijk een industrie is ontstaan die via payrollconstructies deze regeling misbruikt met misstanden zoals onderbetaling tot gevolg. Daarnaast kan de vergewisplicht een belangrijke rol spelen in het versterken van de ketenverantwoordelijkheid. FNV is kritisch over de voorgestelde uitzonderingsgronden en zouden die liever helemaal niet zien.

CNV geeft aan dat zij de genoemde problematiek herkennen. Net als FNV zou CNV liever helemaal geen uitzonderingen zien. Daarnaast wijst CNV erop dat de nu voorgestelde uitzonderingen echt tijdelijk moeten zijn aangezien misbruik van deze uitzonderingen op de loer ligt. CNV vindt een termijn van 2 jaar dan ook lang als

het gaat om het tijdelijk toelaten van uitleenconstructies. Een evaluatie van de regeling acht CNV zeer noodzakelijk.

Bij VNO-NCW bestaat weerstand tegen het voorstel van maatregelen, voornamelijk omdat zij de omvang van de problematiek niet kennen en de gevolgen van de maatregelen niet kunnen overzien. VNO-NCW vraagt zich af of het maken van afspraken met de sector, het verbeteren van zicht op uitleenconstructies en strengere controle en handhaving niet voldoende is. Aan VNO-NCW is aangegeven dat strengere handhaving en controle een onvoldoende risico-mitigerend alternatief is, hiermee worden onwenselijke situaties en risico's niet voldoende tegengegaan. Bovendien zou dan geen betere aansluiting op het oorspronkelijke uitgangspunt van MoMi, waarbij de feitelijk werkgever belang heeft bij komst kennismigrant en stelt zich daarom als (erkend) referent, ontstaan.

De ABU begrijpt de noodzaak voor het treffen van maatregelen, door hen wordt ingezien dat uitleenconstructies kwetsbaar zijn voor misbruik. Het is echter van belang dat maatregelen niet buitenproportioneel zijn, averechts gaan werken en daarmee de situatie verslechteren. De ABU heeft aangeboden om actief mee te willen denken over maatregelen om misbruik tegen te gaan. Het ligt in de rede om onder meer de ABU bij de evaluatie van de geadviseerde maatregelen te betrekken.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
8 november 2024

Onze referentie
5650961