



Reflectie

—

Jaarverslag 2023
Nederlandse
Arbeidsinspectie



Jaarverslag 2023
Nederlandse Arbeidsinspectie

Deel I
Reflectie

Rits de Boer
Inspecteur-generaal
Nederlandse Arbeidsinspectie
Maart 2024



Kennismigrant of salarismigrant: *what's in a name?*

Samenvattend | *Nederland heeft een kennismigrantenregeling. Waarmee werkgevers op eenvoudige wijze mensen van buiten de Europese Unie kunnen aannemen. Toezichtservaringen leren:*

1. **De naam wekt verwarring.** Salaris, veel meer dan kennis, drijft deze migratie.
2. **Het doel is niet meer bij de tijd.** Het doel van de regeling is het stimuleren van arbeidsmigratie. Dat wordt zeker bereikt. Dat komt door het ongerichte karakter. In de toezichtspraktijk worden als kennismigrant aangetroffen: kappers, kabelleggers, schoonmakers, betonvlechters, payrollers, horecamedewerkers, nagelsalonmedewerkers etc. Er zijn ook kenniswerkers die helemaal niet blijken te werken en er zijn kenniswerkers die wel werken maar nauwelijks of geen salaris krijgen. De regeling is zo ongericht dat dit allemaal mogelijk is maar momenteel is juist grip op migratie wenselijk. En het tegengaan van uitbuiting. Modernisering van de regeling is mogelijk door meer focus aan te brengen. Zodat het positieve van de regeling kan worden behouden en de nadelen worden verkleind. Meer focus zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan door het in de regeling gehanteerde begrip 'hoogwaardige kennis' inhoudelijk te definiëren. Zodat niet, zoals



nu, zo'n 20-30% van de functies in Nederland open staat voor migranten van buiten de EU. En zodat niet, zoals nu, ruim 10.500 bedrijven 'kenniswerkers' mogen aantrekken. Het zou realistisch zijn als enkele honderden bedrijven dit zouden mogen die daadwerkelijk een focus op hoogwaardige kennis hebben.

3. **Geen evenwicht in recht en plicht.** Het recht om te verblijven en werken in Nederland is een vanzelfsprekendheid voor Nederlandse burgers. Maar het is een waardevol en begerenswaardig privilege voor mensen van buiten de EU. De waarde van het recht om in de EU te kunnen wonen en werken varieert voor mensen buiten de EU van duizenden via tienduizenden tot honderdduizenden euro's. Dit vergroot de drijfveer voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de kennismigrantenregeling. Het bindt de kat op het spek. Controle gebeurt momenteel echter voornamelijk op grond van meldingen en is daarmee ad-hoc, bewerkelijk en inefficiënt. Een continue en real-time controle van informatie van verschillende overheidsinstanties is nodig en proportioneel, gelet op de aanzienlijke waarde van het recht dat werkgevers mogen uitdelen. Omdat het combineren van informatie voor real-time controles ten behoeve van fraudebestrijding zo gevoelig ligt, zouden dergelijke keuzes aan de Tweede Kamer voorgelegd kunnen worden om ze goed of af te keuren.



Arbeidsmigratie en kennismigratie

In een eerdere reflectie over arbeidsmigratie¹ kwam ik tot de conclusie dat we in toenemende mate de bedrijfs-economische drijfveren voor misstanden op de arbeidsmarkt moeten onderzoeken.

De Inspectie heeft al een aantal van dergelijke onderzoeken naar financiële drijfveren gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een rapport over kostenvoordelen.² Daarin werden verschillende constructies met gemiddeld 20-30% kostenvoordeel op een rij gezet. Verder is eerder specifiek onderzoek gedaan naar de regeling voor Aziatische horeca.³ Ook laat onderzoek zien dat de boete regelmatig al binnen een jaar is terugverdiend door de financiële voordelen die worden behaald met overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen.

De Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050⁴ beveelt aan migratie te matigen. Naar aanleiding van die aanbeveling gaat deze reflectie over financiële drijfveren bij de kennismigrantenregeling en over enkele opties om de grip op deze vorm van migratie te versterken. De tekstkaders beschrijven voorbeelden.

¹ Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie 2021: reflectie

² [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Rapportage Aziatische Horeca | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

⁴ [Home | Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 \(staatscommissie2050.nl\)](#)



Definitie

Een 'kennismigrant' (of een buitenlandse kenniswerker) is een hoogopgeleide immigrant die in Nederland komt wonen en werken. Bijvoorbeeld een arts in opleiding, (gast)docent of wetenschappelijke onderzoeker', zie [Kennismigrant aannemen | Ondernemersplein \(kvk.nl\)](#).

Werkgevers kunnen de kennismigrantenregeling toepassen om migranten aan te trekken. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (en in beperkte mate het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV) hebben een rol bij de uitvoering. Het toezicht wordt door de IND gedaan samen met de Arbeidsinspectie, die ook handhavend kan optreden.

Reflectie op de ervaringen in het toezicht geeft aanleiding tot de volgende kernpunten:

De naam is verwarrend

- De naam van de regeling dekt niet goed de lading en zet je op het verkeerde been. De naam geeft goed aan wat de regeling *beoogt*, maar niet wat de regeling *doet*. Een naam die uitdrukt wat de regeling doet zou zijn: stimulering van arbeidsmigratie van buiten de EU/EER⁵ naar Nederland voor functies met een salaris van minimaal anderhalf keer modaal.
- Er is geen opleidingseis. De Nederlandse regeling voor kennismigranten kent een aantal eisen maar een bepaald kennis- of opleidingsniveau is geen eis.

⁵ Het betreft migranten van buiten de EU en van buiten de EER (Europese Economische Ruimte) en van buiten Zwitserland. Binnen de EU, binnen de EER en Zwitserland geldt vrij verkeer.



- c. De belangrijkste eis, die daarmee als ‘proxy’ voor kennis wordt gehanteerd, is dat er een minimumsalaris wordt toegezegd. Algemene regel is dat dit minimaal anderhalf keer modaal moet zijn. Onder de dertig jaar circa € 3.700 bruto en boven de 30 jaar circa € 5.000 bruto per maand (bedragen worden jaarlijks geïndexeerd). Voor studenten van buiten de EU die hier hun opleiding hebben afgerond of daarmee gelijkgestelden, geldt een verlaagd salariscriterium.
- d. Het is juist dat (vereiste) kennis (meestal) tot uitdrukking komt in de salarishoogte van een functie. Maar omgekeerd geldt niet dat een salaris van anderhalf keer modaal noodzakelijkerwijs een indicatie is van een specifiek kennisniveau. Vaardigheden, ervaring en schaarste zijn ook factoren die de hoogte van salarissen mede bepalen.

Flinterdun

Een jonge man uit een land ver buiten Europa heeft gestudeerd aan een Nederlandse hbo-instelling en gaat daarna terug naar huis. Na verloop van tijd besluit hij terug te gaan naar Nederland om hier te werken. Een payrollbedrijf neemt hem aan als kennismigrant en ‘zendt hem uit’ naar meerdere bedrijven in de agrarische sector. De vertegenwoordiger van een inlenend bedrijf verklaart tegen de arbeidsinspecteur dat voor het werk geen opleiding nodig is. Het payrollbedrijf dacht van wel, op grond van flinterdunne informatie (een foto van werkkleding). Door het verlaagde salariscriterium voor ex-studenten, loont het ook voor werkgevers die ongeschoold werk bieden om voor dat werk kennismigranten in te zetten.



Het doel is niet meer bij de tijd

- a. De regeling vormde bij introductie (2003/2004) onderdeel van een breder pakket maatregelen voor het stimuleren van arbeidsmigratie. Om kennis-migratie van buiten de EU/EER te faciliteren werden doorlooptijden verkort en werd gekomen tot ‘één loket, één procedure, één vergunning’.
- b. Uit het feit dat de salarisdrempel op anderhalf keer modaal ligt, volgt dat een groot deel van de functies in Nederland binnen de definitie valt, zo’n 20-30%.⁶
- c. Als reden voor de regeling wordt vaak verwezen naar de noodzaak om voor de chipmachineproductie voldoende werknemers aan te kunnen nemen met specialistische hightechkennis, die van over de hele wereld kunnen komen. Dat is een logisch en valide argument voor bedrijven wier markten en concurrentie wereldwijd zijn en wier producten ontegenzeggelijk innovatief, kennisintensief en succesvol zijn.

Afhankelijkheid en risico op onderbetaling

De werkgever belooft aan de IND om werknemers van buiten de EU minimaal anderhalf keer modaal te betalen. Hij is dan erkend referent. Hij haalt werknemers van ver buiten de EU. Door erkend referent te zijn kan hij mensen legaal naar Nederland laten komen als kenniswerkers en inzetten als medewerkers in zijn bedrijf. Ze doen precisiewerk dat vakbekwaamheid maar geen bijzondere opleiding vergt.

⁶ Verdeling uur- en jaarlonen, 2006-2021 (cbs.nl)



De werknemers merken dat het werk anders is dan beloofd. Ze hebben er geen weet van als kennismigrant aan het werk te zijn. Ze weten niet dat ze geacht worden anderhalf keer modaal te verdienen. Ze werken zes dagen per week, vaak 10 uur of meer. De werkgever voldoet op papier aan de salariseisen. Maar uit onderzoek dat inspecteurs starten, blijkt dat de werkgever over de bankrekeningen beschikt die op naam van de werknemers staan. De werknemers hebben er geen weet van en hebben geen toegang tot de bankrekening. Zij ontvangen contant een klein bedrag (10 tot 20 procent van het salariscriterium) waardoor hun loon nog lager uitkomt dan het minimumloon. Ze sturen dat grotendeels naar hun familie in hun land van herkomst.

- d. Op gespannen voet met die evidente en intuïtief terechte cases, staat dat er meer dan 10.500 bedrijven zijn (erkend referent genoemd) die gerechtigd zijn kennismigranten aan te trekken. Onder hen zijn bedrijven die in een technologische en wereldwijde markt opereren. Onder hen zijn echter ook werkgevers wier afzetgebied Europees, nationaal, regionaal of lokaal is en ook payrollbedrijven/uitzendbureaus die kennismigranten aantrekken om ze tegen vergoeding ter beschikking te stellen aan werkgevers.⁷
- e. Per saldo is de regeling weinig onderscheidend en maakt het migratie naar Nederland voor een veelheid van functies mogelijk. Dat is uiteraard een legitieme maatschappelijke (politieke) keuze, maar het label ‘kennis’ is dan in ieder geval deels een verkeerde benaming.

⁷ Ook intermediairs zoals payrollbedrijven kunnen erkend referent zijn. Een payrollbedrijf doet de salarisadministratie en het formele werkgeverschap voor bedrijven die de werknemer daadwerkelijk aan het werk hebben. Door de tussenkomst van payrollbedrijven is onhelder waar mensen daadwerkelijk aan de slag zijn, dat kan ook zijn bij opdrachtgevers die zelf geen erkend referent zijn. Payrollbedrijven kunnen een nuttige intermediaire functie hebben maar het is moeilijk als hoogwaardige kennis te kwalificeren. Dit soort werkgevers zouden niet onder de regeling moeten vallen.



- f. Door het begrip ‘hoogwaardige kennis’ in de regeling inhoudelijk te definiëren zou focus op het doel kennis ontstaan. Door te focussen op daadwerkelijk kennisintensieve bedrijven zou het bereik van de regeling naar schatting enkele honderden in plaats van meer dan tienduizend bedrijven betreffen. En de regeling zou dan gaan over enkele procenten van alle banen in plaats van over tientallen procenten van de banen.

Papieren werkelijkheid

De Arbeidsinspectie stuit op een verzameling van gelieerde ondernemingen. Die onderlinge verbanden lijken volledig gericht op het faciliteren van het verkrijgen van permanent verblijf in Nederland. De ondernemingen laten diverse vreemdelingen stage lopen en werken als kennismigranten. De kennismigranten verkrijgen na meerdere jaren het Nederlanderschap. Vervolgens blijkt het salaris meer dan te worden gehalveerd, wat een duidelijke indicatie is dat permanent verblijf het doel was en dat de kennis-migrantenregeling daarvoor blijkbaar een route biedt.

Er is geen evenwicht in recht en plicht

- a. Er is meer dan anekdotisch bewijs dat de regeling een verdienmodel voor werk- of verblijfsrecht in de hand werkt. Dit houdt verband met het feit dat het recht/privilege om in Nederland te verblijven een kostbaar bezit is. Er is geen officiële markt waar de prijsvorming van dit recht tot stand komt. Er zijn wel officiële markten waaruit de waarde kan worden afgelezen. Bekend is dat er voor het verblijfsrecht prijzen van enkele duizenden tot en met honderdduizenden



euro's worden betaald.⁸ Die hoogste bedragen worden betaald voor het 'kopen' van een paspoort van een EU-lidstaat. Dat geeft per direct onbeperkte toegang tot de EU. Voor een kennismigrant geldt iets anders. Die krijgt verblijfsrecht en is gerechtigd te werken en heeft na vijf jaar legaal in Nederland te verblijven, daarmee tevens het recht om de Nederlandse Nationaliteit aan te vragen.⁹ De omvang van de (statistische) categorie kennismigrant is naar schatting ongeveer 90 duizend mensen. Dat zijn dus migranten in de genoemde eerste vijf jaar. De mensen die als kennismigrant kwamen en na vijf jaar Nederlander werden of anderszins verblijfsrecht kregen, hebben uiteraard dat label niet meer.

Von Münchhausen

Dat de baron Von Münchhausen vertelde dat hij zich aan zijn haren uit het moeras trok, is natuurlijk een sterk verhaal. Ook een sterk verhaal, maar dit is wel waar, is dat de erkend referent die moet instaan voor de migrant, één en dezelfde persoon kan blijken te zijn.

⁸ In de media worden regelmatig bedragen genoemd voor verschillende constructies, o.a.:

[Brussel sleept Malta voor de rechter om paspoorthandel \(nos.nl\)](#).

[Vlaamse Sociale Inspectie onderzoekt fraude met verblijfstitels door rijke buitenlanders | Openbaar Ministerie \(om-mp.be\)](#).

[In Polen is migratie opnieuw hét verkiezings Thema, al heeft PiS ditmaal iets uit te leggen - NRC](#).

[Soepele regels arbeidsmigratie Portugal leiden tot moderne slavernij \(nos.nl\)](#)

Die bedragen die in de media genoemd worden stemmen overeen met informatie die in het toezicht naar voren komt.

⁹ Aan de Nederlandse nationaliteit/Nederlands burgerschap is tevens het burgerschap van de Europese Unie verbonden.



Inspecteurs zien in meerdere gevallen dat één en dezelfde persoon de rollen van zowel directeur-grotaandeelhouder, kennismigrant als erkend referent combineert. Een eigenaar van een succesvol bedrijf gevestigd buiten de EU richt in Nederland een dochteronderneming of een vergelijkbare zelfstandige onderneming op. Deze Nederlandse onderneming vraagt erkenning als referent aan bij de IND. De eigenaar van het moederbedrijf buiten de EU gaat vervolgens zelf als directeur-grotaandeelhouder bij het Nederlandse bedrijf werken als kennismigrant. Buiten de directeur-grotaandeelhouder is er niemand werkzaam bij de Nederlandse onderneming en er wordt niet altijd omzet geboekt. Bekostiging gebeurt (deels) vanuit de moederonderneming. In beginsel is dit niet in strijd met de voorwaarden van de kennismigrantenregeling.

- b. De werkgever die de werkgelegenheid biedt schept daarmee het recht/privilege.¹⁰ Gelet op de aanzienlijke waarde van het betreffende recht bindt het uitgangspunt dat de regeling gericht is op dienstverlening en op lage administratieve lasten de kat op het spek.

¹⁰ Het voordeel voor de werkgever is dat die daarmee een werknemer kan aantrekken die daadwerkelijk unieke, zeer specialistische hoogwaardige kennis heeft die binnen de Europese Unie (bijna) niemand heeft. Tegelijk is er een andere groep werkgevers. Voor hen geldt dat de vereiste kennis niet uniek is. Immers, een flink deel van de functies in Nederland valt binnen de regeling voor kenniswerk. De optie om arbeidsaanbod van buiten de EU/EER aan te trekken heeft (micro en macro) een op geld te waarderen prijs. Die prijs vertaalt zich in neerwaartse druk op de lonen voor die functies. Voor werkgevers in die groep geldt dat zij een werknemer krijgen tegen een lagere prijs/lager loon dan anders het geval zou zijn geweest. Zonder de regeling zouden lonen hoger zijn, want een deel van de vraag zou als onrendabel wegvallen omdat rationering via een hogere marktprijs/loon zou verlopen. Daarnaast is er een groep werkgevers die oneigenlijk gebruik maakt van de regeling. Dat ontstaat op het moment dat werkgever en/of werknemer (of in samenspanning) op papier de situatie anders voorstellen dan dat het is bij aanvraag, of anders voorstellen dan dat de situatie wordt nadat het dienstverband van de kennismigrant is gestart.



Kat op het spek

- a. Het uitgangspunt om de werkgever dienstverlenend tegemoet te treden en administratieve lasten tot een minimum te beperken, bindt de kat op het spek. Zo is de vergunningverlening op basis van informatie vooraf. Controle in de maanden en jaren na aankomst is niet standaard of regelmatig. Werkt iemand wel of niet? Wordt er loon betaald en is dat boven de drempelwaarde? Verblijft iemand in Nederland? Dat soort doorlopende checks zijn in de regelgeving niet voorzien.
- b. De migrant kan maximaal vijf jaar onder de regeling blijven. Nadien ontstaat recht om permanent verblijf in Nederland te vragen. De kenniswerker verandert dan van migrant in Nederlands burger. Tijdens die periode van vijf jaar is er een beperkte vorm van toezicht vanuit de IND en de Arbeidsinspectie. Dit houdt in dat als de IND (en in sommige situaties het UWV) in hun uitvoerende taken binnen de regeling situaties tegenkomen die niet in overeenstemming zijn met de regels, zij daarop actie kunnen ondernemen. Daarmee wordt verdere regelovertreding in zo'n geval voorkomen.
- c. Het toezicht houdt tevens in dat de Arbeidsinspectie gegevens van de IND en het UWV kan vragen zodat de Inspectie (op ad-hoc basis) een verbandscontrole¹¹ kan uitvoeren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat van alle migranten onder de regeling (dat zijn gegevens van de IND) wordt nagegaan of zij daadwerkelijk in Nederland loon ontvangen (dat zijn gegevens die in de zogenoemde polisadministratie bij het UWV staan). En of dat loon dan ook, zoals beloofd, hoger

¹¹ Onder verbandscontrole wordt verstaan de controletechniek waarbij van een bekende relatie tussen twee of meer variabelen, wordt nagegaan of die relatie in de praktijk ook wordt vastgesteld. Verbandscontrole als controlemiddel van de accountant. Bijvoorbeeld. Iemand die migreert naar Nederland moet bijvoorbeeld geregistreerd staan bij de gemeente. Iemand die komt om te werken bij een bedrijf, moet in de loonadministratie en de Polisadministratie voorkomen, etc.



- is dan nodig om onder de regeling te (blijven) vallen. Indien niet (meer) aan de voorwaarden voor de regeling wordt voldaan, kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden zoals door het opmaken van een boeterapport. Na beoordeling door de boeteoplegger, waarbij tevens de zienswijze van de werkgever wordt meegewogen, kan dat leiden tot oplegging van een boete of andere handhavingsinstrumenten. Het betreft echter ad-hoc verbandscontroles, geen doorlopende check.
- d. De toelichting bij de oorspronkelijk regeling maakt weinig woorden vuil aan de voor handhaving benodigde uitwisseling van gegevens.¹² De toelichting op de regeling volstaat ermee te stellen dat controle en handhaving door samenwerking tussen de verschillende diensten tot stand moet komen. De regeling bevat geen bepalingen om tot doorlopende checks en verbandscontroles te komen. Evenmin bevat de regeling specifieke bepalingen om de uitwisseling van gegevens die nodig zijn voor de huidige (ad-hoc) controle en handhaving te regelen. Kortom, in de oorspronkelijke regeling is gegevensuitwisseling niet complex. Mocht dat de situatie in 2004, toen de regeling tot stand kwam, adequaat beschrijven, de situatie anno 2024 is dat zeker niet.
 - e. Omdat de waarde van het recht dat wordt vergund groot is, zou het proportioneel zijn om doorlopende checks in de regelgeving te voorzien zodat voortdurend een (geautomatiseerde) verbandscontrole zou plaatsvinden.
 - f. Door (horizontale) regelgeving over gegevensbeheer en bewerking, zoals de *Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)*, is het uitwisselen van gegevens aan een groot aantal beoordelingen onderhevig. En dit betreft dan uitsluitend ad-hoc

¹² Staatsblad 2004, 482 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officiëlebekendmakingen.nl)
En: kabinetsstandpunt toelating Kennismigranten (2003): kst76964.2s.pdf (officiëlebekendmakingen.nl)



gegevensuitwisseling. Bij het opzetten van de regeling in 2004 was het wellicht niet nodig om expliciet gegevensuitwisseling te regelen. Maar uitwisseling van gegevens is sinds die tijd met veel meer terughoudendheid omgeven. Gegevensuitwisseling ligt bovendien erg gevoelig, zeker als het doel fraudebestrijding is.¹³ Dat maakt alle actoren – ieder voor zich – bij voorbaat terughoudend. En de individuele terughoudendheid versterkt de collectieve zolang niet helder is of de wetgever die controles nodig vindt. Om dat te doorbreken, zou het wenselijk zijn dat de Tweede Kamer de specifieke verbandscontroles die nodig zijn, voorgelegd krijgt om ze goed of af te keuren.

Innovatieve uitvluchten om niet te betalen

De werkgever is erkend referent. Inspecteurs constateren dat het bedrijf de kennismigranten – die daarvoor al in Nederland hebben gestudeerd – fors minder betaalt dan het salariscriterium. Het onderzoek laat zien dat het bedrijf de werknemers soms maanden niet betaalt of veel te laat betaalt. De kennismigranten worden aan het lijntje gehouden. De werkgever doet nieuwe beloftes en stelt oplossingen voor. Zoals dat het niet-uitbetaalde loon een lening van de werknemer aan de werkgever wordt. Of dat het niet-betaalde loon wordt gepresenteerd als een investering in aandelen in het bedrijf.

¹³ Zie het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening: [Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal



Tot slot

Voor grip op deze vorm van migratie heeft de regeling focus nodig om haar naam werkelijk eer aan te doen. Dat beperkt het gebruik van de regeling tot bedrijven met daadwerkelijk hoogwaardige kennisbehoeftes en verkleint de mogelijkheden voor oneigenlijk en frauduleus gebruik. Het restrisico op misbruik kan, indien politiek gesanctioneerd, via permanente verbandscontroles verder worden ingeperkt.

Kopen van verblijf

De Arbeidsinspectie treft constructies aan, die vermoedelijk zijn opgetuigd met als doel het verkrijgen van permanent verblijf in Nederland. Een erkend referent in Nederland vraagt vergunningen aan voor meerdere kennismigranten die afkomstig zijn uit één land buiten Europa. Op papier lijkt alles in orde, maar in werkelijkheid wordt een geldstroom opgezet waaruit de verplichte afdrachten aan de Belastingdienst worden betaald en ook het salaris van de kennismigrant. De kennismigrant werkt echter niet in Nederland. De kennismigrant betaalt forse bedragen – tot ver boven € 100.000 – om in de constructie te kunnen meedoen. De erkend referent of een andere partij die de constructie in het leven heeft geroepen steken de aanzienlijke winst in hun zak.



Reflectie





Reflectie

Deze uitgave is onderdeel van het Jaarverslag 2023
van de Nederlandse Arbeidsinspectie

Maart 2024