



EVALUATIE PILOT KENNISINDUSTRIE



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE PILOT KENNISINDUSTRIE

- eindrapport -

Drs. L. Heuts
Dr. J.F.I. Klaver

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, oktober 2014
Publicatienr. 2414

© 2014 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Doel en onderzoeksvragen	1
1.3	Onderzoeksaanpak.....	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Achtergrond pilot Kennisindustrie.....	5
2.1	Wet arbeid vreemdelingen	5
2.2	Kennismigrantenregeling	7
2.3	Kort verblijf kennismigranten	7
2.4	Pilot Kennisindustrie	8
3	Deelname aan pilot Kennisindustrie	11
3.1	Aangemelde en deelnemende bedrijven	11
3.2	Aangemelde buitenlandse werknemers.....	14
3.6	Behoeftte aan de pilot.....	16
4	Uitvoering van de pilot Kennisindustrie.....	19
4.1	Ervaringen van uitvoeringsorganisaties	19
4.2	Ervaringen van bedrijven	20
5	Toegevoegde waarde van de pilot.....	23
5.1	Ervaringen van uitvoeringsorganisaties	23
5.2	Ervaringen van bedrijven	23
5.3	Welke verbetermogelijkheden noemen bedrijven?.....	24
6	Samenvatting en conclusie	27

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toegang voor vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.¹ Nederlandse werkgevers kunnen voor buitenlandse werknemers die in ons land tewerkgesteld worden, onder voorwaarden een tewerkstellingsvergunning (twv) of Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA)² aanvragen. De Wav heeft ook tot doel verstoringen op de arbeidsmarkt te voorkomen door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan.

Omdat de overheid de Nederlandse belangen in het internationale handelsverkeer wil bevorderen, heeft zij een aantal regelingen in het leven geroepen die de komst van buitenlandse werknemers van internationale klanten mogelijk moet maken. De pilot Kennisindustrie, die op 1 juli 2013 in werking is getreden, is daarvan een voorbeeld. Bedrijven die hieraan deelnemen, worden volledig vrijgesteld van de plicht een twv aan te vragen voor buitenlandse werknemers die in de dienst zijn van de buitenlandse afnemer. De focus ligt op werknemers die voor bepaalde tijd naar Nederland worden gehaald ter inspectie van en/of kennisoverdracht in het kader van het te produceren goed voor de buitenlandse afnemer. Om te kunnen deelnemen aan de pilot moet een Nederlands bedrijf onder meer voldoen aan een omzet- en projectwaardecriterium. Voor buitenlandse werknemers die langer dan drie maanden in Nederland verblijven, moet wel een verblijfsvergunning aangevraagd worden bij de IND.

De pilot Kennisindustrie loopt tot 1 juli 2015. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft toegezegd de pilot voor 1 oktober 2014 te evalueren. Aan RegioPlan is gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De evaluatie moet inzicht bieden in de aard en omvang van deelname aan de pilot evenals in de ervaringen van bedrijven hiermee. Met de evaluatie moet ook een antwoord geboden worden op de vraag of de pilot als succesvol gezien kan worden en eventueel kan worden omgezet in reguliere wetgeving.

¹ De Wav geldt overigens niet voor werknemers met de nationaliteit uit landen waarvoor het vrij werknemersverkeer van toepassing is (in casu: de lidstaten van de EU/EER en Zwitserland).

² Per 1 april 2014 is de Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) ingevoerd. Voor bepaalde groepen hoeft nog maar één vergunning te worden aangevraagd bij de IND.

De centrale onderzoeksvragen van de evaluatie luiden dan ook:

1. Wat is de aard en omvang van deelname aan de pilot?
2. Wat zijn de ervaringen van bedrijven met de pilot?
3. In welke mate kan de pilot als succesvol worden gezien?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, moest de evaluatie ook een antwoord bieden op de volgende deelvragen.

Aard en omvang deelname

- Hoeveel en wat voor soort bedrijven zijn toegelaten en geweigerd tot de pilot? Wat zijn de redenen van weigering?
- Hoeveel en wat voor soort projecten zijn aangemeld en wat is hun looptijd?
- In hoeverre is sprake van nieuwe/andere bedrijven die zich melden voor de pilot? Zijn het bedrijven die al eerder via het UWV vergunningen hebben aangevraagd of zijn het nieuwe bedrijven?
- Hoeveel buitenlandse werknemers zijn in het kader van de pilot aangemeld bij het UWV (naar nationaliteit, type werkzaamheden en duur werkzaamheden)?
- Voor hoeveel personen is een verblijfsvergunning bij de IND aangevraagd? Hoeveel vergunningen zijn verleend en geweigerd (en waarom)?
- In hoeverre is sprake van een verschuiving van het aantal twv-aanvragen/verstrekkingen voor andere categorieën als gevolg van de pilot?

Uitvoering en handhaving

- Wat zijn de ervaringen van het UWV met de uitvoering van de pilot? Doen zich specifieke knelpunten voor, zo ja welke? Hoe kunnen deze opgelost worden?
- Wat zijn de ervaringen van de IND met het verstrekken van verblijfsvergunningen aan deelnemers van de pilot? Doen zich specifieke knelpunten voor, zo ja welke? Hoe kunnen deze het beste opgelost worden?
- In hoeverre is sprake van knelpunten bij de handhaving door de Inspectie SZW? Om wat voor knelpunten gaat het en hoe kunnen deze opgelost worden?

Ervaringen bedrijven

- Wat zijn de ervaringen van de deelnemende bedrijven met de pilot met betrekking tot de aanmelding van projecten en buitenlandse werknemers bij het UWV?
- Wat zijn de ervaringen van de deelnemende bedrijven met de pilot met betrekking tot de verstrekking van verblijfsvergunningen door de IND?
- Wat is de toegevoegde waarde van deelname aan de pilot voor bedrijven?

- Welke andere – niet-deelnemende – bedrijven hebben in beginsel interesse in deelname aan de pilot? Waarom hebben deze bedrijven niet deelgenomen aan de pilot?

1.3 Onderzoeksaanpak

Analyse bestanden UWV en IND

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van deelname aan de pilot is een aantal databestanden van het UWV met informatie hierover bestudeerd. In het bestand van begin mei 2014 stond informatie over het aantal aangemelde projecten en buitenlandse werknemers naar nationaliteit, het aantal afnemers naar nationaliteit en in een deel van de gevallen de looptijd van projecten weergegeven. Ook hebben wij op locatie bij het UWV enkele dossiers bestudeerd. Ontbrekende informatie over de aard en omvang van deelname aan de pilot hebben wij vaak nog via de telefonische interviews met bedrijven (zie hieronder) kunnen achterhalen. Via de IND hebben wij informatie gekregen over het deel van de aangemelde buitenlandse werknemers voor wie een verblijfsvergunning is aangevraagd.

Interviews bedrijven

Wij hebben alle bedrijven die zich hebben aangemeld voor en/of hebben deelgenomen aan de pilot, telefonisch geïnterviewd. In deze interviews stond centraal wat de ervaringen waren met het aanmelden van projecten en buitenlandse werknemers bij het UWV en de aanvraag van verblijfsvergunningen, en wat voor de bedrijven de toegevoegde waarde is van deelname aan de pilot Kennisindustrie. Aan bedrijven die niet zijn toegelaten tot de pilot, is onder meer gevraagd naar de weigeringsgronden. Bij vier bedrijven hebben wij ook een telefonisch interview afgenomen met hun *relocation advisor* die in opdracht van het bedrijf (het) project(en) en de buitenlandse werknemer(s) aanmeldde. Tot slot hebben wij een telefonisch interview afgenomen met een bedrijf dat niet heeft deelgenomen aan de pilot Kennisindustrie, maar hierin volgens het ministerie van Economische Zaken (EZ) wel interesse heeft. Aan dit bedrijf is onder meer gevraagd waarom het wel geïnteresseerd is in de pilot, maar hieraan niet heeft deelgenomen.

Interviews koepel-/brancheorganisaties

We hebben tot slot interviews afgenomen met een aantal koepel-/brancheorganisaties. Wij hebben interviews afgenomen met vertegenwoordigers van VNO-NCW/MKB-Nederland, FME-CWM, Netherlands Maritime Technology (NMT) en FHI, de federatie van technologiebranches. In deze gesprekken is onder meer gevraagd wat volgens hen de toegevoegde waarde van de pilot is. Daarnaast hebben wij gevraagd naar de redenen waarom bepaalde bedrijven die ook baat konden hebben bij deelname aan de pilot, zich uiteindelijk niet hebben aangemeld voor de pilot.

Ook hebben wij telefonisch contact gehad met Nefarma, de brancheorganisatie van innovatieve farmaceutische bedrijven, en de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI). Op voorhand verwachtten wij dat deze organisaties kennis hadden van de ervaringen en/of behoeften van bedrijven binnen hun branche ten aanzien van de pilot. Uit het telefonische contact met deze organisaties bleek echter dat zij onvoldoende zicht op de pilot hadden; een telefonisch interview werd door deze partijen dan ook minder zinvol geacht.

Interviews overige stakeholders

Naast de gesprekken met bedrijven zijn face-to-face-interviews afgenomen met uitvoeringsorganisaties UWV en IND. Daarin is de uitvoeringspraktijk besproken en is gevraagd naar het oordeel van deze organisaties over het succes van de pilot. Aan de handhavende organisatie Inspectie SZW hebben wij per e-mail een aantal vragen over haar rol binnen de pilot voorgelegd. Ook is een face-to-face-interview afgenomen met het ministerie van EZ.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de context geschetst waarbinnen de Nederlandse overheid het initiatief heeft genomen om de pilot Kennisindustrie op te zetten. Behalve een toelichting op de opzet en voorwaarden van deze pilot, worden ook twee andere bestaande regelingen die het naar Nederland halen van buitenlandse (kennis)werknemers moeten vereenvoudigen, beschreven.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoeveel Nederlandse bedrijven zich hebben aangemeld voor de pilot Kennisindustrie, en hoeveel bedrijven daadwerkelijk hebben deelgenomen hieraan. In het hoofdstuk wordt ook uiteengezet welk type projecten zijn aangemeld en hoeveel buitenlandse werknemers zijn aangemeld. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de uitvoering van de pilot Kennisindustrie. De ervaringen van het UWV en de IND met de uitvoerbaarheid van de pilot en de ervaringen van deelnemers met de wijze waarop de pilot wordt uitgevoerd, staan in dit hoofdstuk centraal.

Hoofdstuk 5 zet uiteen wat de toegevoegde waarde is van de pilot voor deelnemende bedrijven. Naast de ervaringen van deelnemers komt ook de mening van koepel-/brancheorganisaties en uitvoeringsorganisaties hierover aan bod. Het hoofdstuk besluit met een aantal genoemde verbeterpunten.

In hoofdstuk 6 staat een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksbevindingen en worden de centrale onderzoeksvragen beantwoord.

2 ACHTERGROND PILOT KENNISINDUSTRIE

De Nederlandse overheid probeert de mogelijkheden voor toelating van buitenlandse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd wil zij de immigratie van buitenlandse werknemers die een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, stimuleren. Daarvoor heeft de overheid in het afgelopen decennium een aantal initiatieven in het leven geroepen, waaronder de Kennismigrantenregeling, de pilot Kort verblijf kennismigranten (inmiddels omgezet in een definitieve regeling) en sinds juli 2013 de pilot Kennisindustrie. Via deelname aan de pilot Kennisindustrie hoeven bedrijven geen twv aan te vragen voor buitenlandse werknemers die in dienst van de afnemer voor bepaalde tijd specifieke werkzaamheden verrichten bij het Nederlandse bedrijf.

2.1 Wet arbeid vreemdelingen

De Nederlandse overheid is van mening dat arbeidsmigratie een bijdrage kan leveren aan de nationale economie door tijdelijke knelpunten in de aansluiting van vraag en aanbod op te vangen. Dit impliceert dat buitenlandse werknemers alleen worden toegelaten als zij naar de mening van de overheid een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Het wettelijk kader hiervoor is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze wet voorziet in de afgifte van een twv of GVVA die wordt aangevraagd door en verleend aan de werkgever respectievelijk de buitenlandse werknemer. De Wav geldt overigens niet voor werknemers met de nationaliteit uit landen waarvoor het vrij werknemersverkeer van toepassing is (in casu: de lidstaten van de EU/EER en Zwitserland).

De Wav is erop gericht de mogelijkheden voor toelating van buitenlandse arbeidskrachten tot de Nederlandse arbeidsmarkt zoveel als mogelijk te beperken. Alleen onder strikte voorwaarden kunnen buitenlandse werknemers hier tewerkgesteld worden. Zo wordt een tewerkstellingsvergunning geweigerd als er voldoende prioriteitgenietend aanbod aanwezig is en indien de werkgever niet kan aantonen voldoende inspanningen te hebben gepleegd om de betreffende arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod te vervullen. Evenzo wordt een twv niet afgegeven indien de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de te vervullen werkplek beneden het niveau liggen dat wettelijk is vereist of in de betreffende bedrijfstak gangbaar is. Ook gelden er diverse procedurele vereisten waaraan een werkgever in Nederland dient te voldoen.³

³ Voor een volledig overzicht van alle weigeringsgronden en voorschriften, zie Wet arbeid vreemdelingen, Art. 8-10.

Overigens voorziet de Wav wel in uitzonderingen op het verbod om zonder twv of GVVA op de Nederlandse arbeidsmarkt werkzaam te zijn in het geval van bijvoorbeeld incidentele arbeid.⁴ Ook deze uitzonderingen komen voort uit de wens om de uitwisseling van arbeid en kennis niet onnodig te belemmeren in het geval dat er geen sprake is van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat hierbij onder andere om het verrichten van reparatiewerkzaamheden, het installeren van software of het voeren van zakelijke besprekingen. In de regelgeving is bepaald wat onder incidentele arbeid wordt verstaan. Daarnaast is het goed te benoemen dat de Wav ook de mogelijkheid biedt van het achterwege laten van de arbeidsmarkttoets voor sommige categorieën buitenlandse werknemers, bijvoorbeeld in het kader van de bevordering van internationale handelscontacten.⁵

Box 2.1 Aanpassing vrijstelling Wav per 1 januari 2014

Internationale bedrijven in Nederland willen soms hun werknemers uit dochter- of zusterondernemingen uit andere landen trainings- en opleidingssessies in ons land aanbieden. Hoewel deze training en opleiding strikt genomen arbeid is in de zin van de Wav, is het volgens de overheid onwenselijk dat voor deze werknemers een twv moet worden aangevraagd. Het gaat immers om activiteiten die niet tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt leiden. Het aanvragen van een twv zorgt in die gevallen voor onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In het BuWav is daarom bepaald dat geen twv nodig is voor buitenlandse werknemers die een training krijgen in de vestiging van een internationaal bedrijf in Nederland, op voorwaarde dat de training zich beperkt tot observatie, het vertrouwd raken met bedrijfscultuur en het ontvangen van instructies in een leslokaal of in een andere duidelijke instructiesituatie onder leiding van een trainer. Onder training en opleiding wordt ook verstaan het bijwonen van bijeenkomsten ter bevordering van de bedrijfscultuur.

Nederland voert een vraaggestuurd toelatingsbeleid van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit betekent dat het beleid streng is voor migranten van wie niet verwacht wordt dat ze aan de Nederlandse welvaart bij zullen dragen, maar soepel is voor migranten van wie in dit verband wel een positieve bijdrage wordt verwacht. In het bijzonder scharen de zogenoemde kennismigranten zich onder de laatste groep. Ten behoeve van deze migranten tracht de overheid een uitnodigend beleid te voeren en mogelijke obstakels zo veel mogelijk weg te nemen. In het afgelopen decennium is de Nederlandse overheid met een aantal initiatieven gekomen met als doel om de komst van kenniswerkers naar Nederland te versoepelen. Het gaat onder meer om de Kennismigrantenregeling, de pilot Kort verblijf kennismigranten (inmiddels onderdeel van regulier beleid) en de pilot Kennisindustrie. In de volgende paragrafen worden deze initiatieven nader toegelicht.

⁴ Besluit van 23 augustus 1995 ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen, art. 1 lid 1 onder, a-o.

⁵ Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen geldend op 1 april 2014.

2.2 Kennismigrantenregeling

De overheid richt zich op het stimuleren van de immigratie van hoger opgeleide migranten die specifieke onevenwichtigheden op de nationale arbeidsmarkt moeten oplossen en inhoud moeten geven aan de internationale oriëntatie van de Nederlandse economie. De wens om kennismigratie naar Nederland te stimuleren heeft in oktober 2004 zijn beslag gekregen in de Kennismigrantenregeling die het voor hoogopgeleide buitenlanders, ofwel kennismigranten, met een nationaliteit van een land buiten de EU, de EER of Zwitserland dankzij een snelle en eenvoudige procedure aantrekkelijker maakt om zich in Nederland te vestigen. Via de regeling kunnen specifieke groepen kenniswerkers zonder aanvraag van een twv voor minimaal drie maanden tot de Nederlandse arbeidsmarkt toetreden. De kennismigrant kan een verblijfsvergunning verkrijgen voor de duur van zijn contract, met een maximum van vijf jaren. Het Nederlandse bedrijf moet de kennismigrant een inkomen betalen dat boven een vastgestelde grens ligt; er wordt niet gekeken naar opleidings-eisen of functiespecificaties. De inkomensgrens geldt niet in gevallen waarin de kennismigrant als promovendus bij een universiteit of onderzoeksinstelling gaat werken, arts in opleiding tot specialist is, of als gastdocent in Nederland gaat werken. In die gevallen mag het inkomen niet minder dan het minimumloon zijn.⁶

De afgelopen jaren is getracht om verder invulling te geven aan een verdere versoepeling van de mogelijkheden om kenniswerkers naar Nederland te halen. Daarbij is gekozen om de regelgevingsstructuur van de Wav in tact te laten. Kenmerkend voor deze voorstellen is dat zij een verdere versoepeling van het toelatingsbeleid voorstaan. De versoepeling bestaat dan uit het niet toepassen van de arbeidsmarkttoets voor kort verblijf (maximaal drie maanden) voor die groep die geen gebruik kan maken van de Kennismigrantenregeling, omdat zij voor een periode voor korter dan drie maanden naar Nederland komen. Ook het laten vallen van de twv-plicht voor arbeidsmigranten die slechts een bepaalde activiteit voor een korte tijd komen doen zonder dat sprake is van betreding van de Nederlandse arbeidsmarkt, past binnen de ontwikkeling van een minder restrictieve regelgeving.

2.3 Kort verblijf kennismigranten

Om bedrijven die voor korte tijd kennismigranten willen inzetten te faciliteren, is per januari 2012 de pilot Kort verblijf kennismigranten van start gegaan. Per 1 januari 2014 is deze pilot omgezet in een definitieve regeling. Bij de aanvraag van een twv voor kort verblijf (maximaal drie maanden) van kennismigranten wordt niet gekeken naar de aanwezigheid van prioriteit-genietend aanbod. Hierdoor vervalt de bijbehorende termijn van ten minste vijf

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/vraag-en-antwoord/hoe-kan-ik-als-werkgever-een-kennismigrant-in-dienst-nemen.html>.

weken van vacaturemelding. In de regeling is voor het loon van de kort verblijvende kennismigrant aansluiting gezocht bij de systematiek van de kennismigrantenregeling. Alleen werkgevers die door de IND zijn toegelaten tot de kennismigrantenprocedure (zogenoemde erkende referenten), komen in aanmerking voor de regeling.

2.4 Pilot Kennisindustrie

In 2012 hebben het ministerie van SZW, de Inspectie SZW, het UWV, de IND en het ministerie van EZ overleg gevoerd met FME-CWM en een aantal grote Nederlandse ondernemingen. In dit overleg kwam naar voren dat bedrijven het als administratieve last ervoeren om een twv aan te vragen voor buitenlandse werknemers in dienst van een afnemer, die naar Nederland komen in het kader van de fabricage of oplevering van een specifiek project of product. Verder werd in het overleg aangegeven dat buitenlandse werknemers soms niet goed te plannen werkzaamheden verrichten en met spoed een twv nodig hebben; de termijn voor de procedure en de benodigde tijd van opmaken en verkrijgen van aan te leveren (vereiste) documenten bemoeilijken dit.

Naar aanleiding van het overleg is op 1 juli 2013 de pilot Kennisindustrie in werking getreden. In tegenstelling tot de Kennismigrantenregeling en Kort verblijf kennismigranten gaat het bij deze pilot niet specifiek om kennismigranten, maar om buitenlandse werknemers in dienst van de afnemer die al dan niet een kenniswerker zijn. Er wordt in deze pilot, in tegenstelling tot de genoemde twee regelingen, geen salariscriterium ten aanzien van de buitenlandse werknemers gesteld.

Binnen de pilot Kennisindustrie is geen twv vereist indien:

- er sprake is van levering van goederen door een in Nederland gevestigde onderneming;
- het noodzakelijk is dat de buitenlandse afnemer van die goederen de desbetreffende goederen voorafgaand aan de feitelijke levering laat controleren, certificeren, inspecteren dan wel anderszins laat onderzoeken door vreemdelingen in dienst van de afnemer;
- specifieke kennis of ervaring aan de vreemdelingen in dienst van de buitenlandse afnemer wordt doorgegeven die voor de afnemer nodig is om met de geleverde goederen te kunnen werken.

Om deel te kunnen nemen aan deze pilot moeten Nederlandse bedrijven voldoen aan de volgende pilotvoorwaarden:⁷

- jaarlijkse omzet van minimaal 50 miljoen euro⁸ gerealiseerd in Nederland);
- minimale waarde van 5 miljoen euro van het project waarvoor werknemers van de buitenlandse afnemer tijdelijk naar Nederland komen;
- geen overtredingen in de vijf jaar voorafgaande aan de aanmelding bij de pilot in het kader van de Wav, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Wet minimumloon en minimum vakantietoeslag.

Een Nederlands bedrijf dat wil deelnemen aan de pilot, moet allereerst het betreffende project bij het UWV aanmelden. Daarvoor moet het bedrijf een aanmeldingsformulier invullen, waarbij zij ook de periode voor de gewenste twv-vrijstelling aangeeft en aantoont dat zij aan de hierboven genoemde pilotvoorwaarden voldoet. Het UWV controleert vervolgens of het bedrijf en het aangemelde project voldoen aan de gestelde pilotvoorwaarden. Vervolgens stuurt het UWV een beschikking naar het betreffende bedrijf.

Het Nederlandse bedrijf waarvan het aangemelde project is toegelaten tot de pilot moet de betreffende buitenlandse werknemer van de afnemer eenmalig melden bij het UWV. Daarvoor moet een meldingsformulier worden ingevuld. Voor buitenlandse werknemers bestaat dus alleen nog een meldingsplicht; een twv hoeft niet meer te worden aangevraagd.

De twv-vrijstelling voor buitenlandse werknemers wordt verleend voor de duur van het project, met een maximum van een jaar in het geval dat specifieke kennis of ervaring wordt doorgegeven, en met een maximum van twee jaar wanneer het gaat om de controle, certificering of inspectie van het goed. De duur van het project dat wordt aangemeld bij het UWV, mag langer dan twee jaar duren. Voor niet-EU-werknemers moet een verblijfsvergunning bij de IND worden aangevraagd in het geval dat buitenlandse werknemers langer dan drie maanden in Nederland verblijven.

⁷ Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-263.html>.

⁸ Het ministerie van SZW heeft aansluiting gezocht bij de definitie die UWV hanteert van wat onder een groot internationaal concern, als bedoeld in paragraaf 19 a van de Uitvoeringsregels Wav, wordt verstaan: een groot zelfstandig op winst gericht bedrijf of complex van bedrijven met in meerdere landen gevestigde dochterondernemingen – waaronder in Nederland – en met een jaarlijkse omzet van ten minste € 50 miljoen.

3 DEELNAME AAN PILOT KENNISINDUSTRIE

Sinds juli 2013 hebben tien Nederlandse bedrijven een of meer projecten aangemeld voor de pilot Kennisindustrie. Er zijn in totaal zeventien projecten van zeven bedrijven toegelaten tot de pilot. De projecten die niet zijn toegelaten, zijn geweigerd omdat de betreffende bedrijven niet aan een van de pilotvoorwaarden voldeden (omzetcriterium, projectwaardecriterium en Arbo-overtreding). De deelnemers, actief binnen de scheepsbouw, hightech en engineering, hebben in totaal 116 buitenlandse werknemers aangemeld bij het UWV. De meeste buitenlanders komen uit Brazilië, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten, en hun werkzaamheden betreffen veelal de inspectie/controle van goederen. Voor dertien buitenlandse werknemers is tot op heden een verblijfsvergunning aangevraagd bij de IND.

3.1 Aangemelde en deelnemende bedrijven

In de periode van 1 juli 2013 tot begin mei 2014 hebben tien Nederlandse bedrijven een of meer projecten aangemeld voor de pilot Kennisindustrie bij het UWV. De sectoren waarbinnen deze bedrijven actief zijn, zijn de scheepsbouw, hightech, engineering en farmacie. In totaal zijn zeventien projecten van zeven bedrijven toegelaten tot de pilot, de andere drie zijn geweigerd. Het project van één bedrijf (scheepsbouw) is niet toegelaten vanwege een Arbo-overtreding van het bedrijf in het verleden. Een ander bedrijf (hightech) dat een project aanmeldde, kon niet voldoen aan het omzetcriterium van € 50 miljoen. Het aangemelde project van het derde bedrijf (farmacie) is geweigerd omdat het project een lagere waarde dan € 5 miljoen had. Volgens het UWV hebben de drie bedrijven waarvan het project niet is toegelaten, geen bezwaar gemaakt tegen dit besluit van de uitvoeringsorganisatie.

Om inzicht te kunnen bieden in de aard en duur van de aangemelde projecten hebben wij gebruikgemaakt van verschillende bronnen: een databestand van het UWV, dossiers van aangemelde projecten bij het UWV en interviews met medewerkers en relocation advisors van de deelnemende bedrijven. We beschikten niet voor ieder aangemeld project over even gedetailleerde informatie. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de aangemelde projecten. De zeven deelnemende bedrijven hebben in totaal zeventien projecten aangemeld bij het UWV. In veel gevallen gaat het om de bouw van schepen/jachten. Bij de andere projecten gaat het om de ontwikkeling en fabricatie van chipmachines, de bouw van een booreiland, de bouw van een raffinaderij en de productie van radarapparatuur voor schepen.

In de beschrijving van de pilot Kennisindustrie staat dat deze bedoeld is voor bedrijven die *goederen* produceren voor een buitenlandse afnemer. De term goederen wordt door de deelnemers verschillend geïnterpreteerd. Eén bedrijf ontwikkelt namelijk samen met twee buitenlandse bedrijven (in een joint venture) een raffinaderij, maar is zelf niet betrokken bij de daadwerkelijke bouw ervan. Dit Nederlandse bedrijf maakt een voorontwerp van de te bouwen raffinaderij en houdt zich daarnaast bezig met de planning en organisatie van het project. Zij levert daarmee in feite diensten in het kader van de levering van een goed.

Van veertien projecten is bekend uit welk land de afnemers komen (zie tabel 3.1). In drie gevallen is de afnemer gevestigd in de Verenigde Staten. Veel afnemers zijn gevestigd in een Aziatisch land (India, Saoedi-Arabië, Maleisië, China, Zuid-Korea, Singapore en Koeweit).

Van twaalf projecten is de duur (ongeveer) bekend. Het project van het Nederlandse bedrijf dat een raffinaderij bouwt, duurt in totaal vier jaar. Twee andere projecten, de bouw van radarapparatuur voor een schip en de bouw van een jacht, duren beide drie jaar. Vijf projecten hebben een duur van 1,5-2 jaar en de resterende vier projecten duren korter dan 1,5 jaar.

Tabel 3.1 Deelnemende bedrijven en hun projecten

Bedrijf	Sector	Aantal projecten	Type projecten	Land afnemer(s)	Duur project	Duur
Bedrijf 1	Scheepsbouw	7	Bouw schip (alle projecten)	India	1 nov. 2013-1 april 2014	5 maanden
				Saoedi-Arabië	27 april 2014-27 juli 2014	3 maanden
				Maleisië	19 sept. 2013-1 sept. 2015	2 jaar
				Zuid-Afrika	<i>Onbekend. Aanmelding bij UWV op 22 april 2014</i>	-
				Brazilië	<i>Onbekend</i>	-
				China	<i>Onbekend</i>	-
				<i>Onbekend</i>	4 feb. 2014-1 jan. 2016	1 jaar en 11 maanden
Bedrijf 2	Hightech	4 ⁹	Productie chipmachines (alle projecten)	Zuid-Korea	Project 1 zelfde afnemer: 16 sept. 2013-16 sept. 2015 Project 2 zelfde afnemer: onbekend. Aanmelding bij UWV op 24 sep. 2013	2 jaar -
				Verenigde Staten	28 okt. 2013-28 okt. 2015	2 jaar
				<i>Onbekend</i>	<i>Onbekend. Aanmelding bij UWV op 8 mei 2014</i>	-
Bedrijf 3	Scheepsbouw	2	Bouw jacht (beide projecten)	Kaaiman Eilanden	3 sept. 2013-1 sept. 2015	2 jaar
Bedrijf 4	Hightech	1	Bouw radar-apparatuur voor schip	Verenigde Staten	4 nov. 2013-17 jan. 2015	1 jaar en 2,5 maand
				Singapore	10 maart 2014-10 maart 2017	3 jaar
Bedrijf 5	Scheepsbouw	1 ¹⁰	Bouw jacht	Britse Maagdeneilanden	20 nov. 2013-20 nov. 2016	3 jaar
Bedrijf 6	Engineering	1	Bouw booreiland	Verenigde Staten	<i>Onbekend. Aanmelding bij UWV op 24 dec. 2013</i>	-
Bedrijf 7 ¹¹	Engineering	1	Bouw raffinaderij	Koeweit	Medio 2014-medio 2018	4 jaar

Bron: UWV (mei 2014), aangevuld met informatie uit interviews en dossieronderzoek bij het UWV

⁹ In het databestand van het UWV staat volledige informatie voor drie projecten.

¹⁰ Bij het UWV zijn twee aangemelde projecten voor dit bedrijf geregistreerd. Het betreft echter hetzelfde project volgens een geïnterviewde van het bedrijf; vanwege een naamsverandering van de afnemer zijn twee projecten geregistreerd.

¹¹ Deze informatie komt uit het interview met een medewerker van dit bedrijf, en was nog niet opgenomen in het databestand van het UWV van mei 2014. Ten tijde van het schrijven van de voorliggende rapportage was deze informatie ook bekend bij het UWV. Bij het UWV staan overigens twee aangemelde projecten voor dit bedrijf geregistreerd. Een van de projecten is wel aangemeld bij het UWV, maar is volgens een geïnterviewde medewerker nooit van de grond gekomen.

3.2 Aangemelde buitenlandse werknemers

Volgens gegevens van het UWV, aangevuld met informatie uit de interviews met bedrijven, zijn er in totaal 116 buitenlandse werknemers aangemeld voor de pilot. Ongeveer twee derde van dat aantal is aangemeld door één bedrijf (met zeven aangemelde projecten).¹² Drie bedrijven hebben tien tot twintig buitenlandse werknemers aangemeld (zie tabel 3.2). Eén bedrijf heeft momenteel twee buitenlandse werknemers aangemeld bij het UWV, maar haalt in september 2014 nog drie buitenlanders naar Nederland; in januari 2015 meldt dit bedrijf een nog groter aantal (meer dan 10) buitenlandse werknemers aan. Het bedrijf dat momenteel zestien buitenlandse werknemers heeft aangemeld bij de pilot, is van plan om de komende twee jaar nog 75 buitenlanders naar Nederland te halen.

De meeste aangemelde buitenlandse werknemers komen uit Brazilië (39), Zuid-Afrika (14) en de Verenigde Staten (13). Ook komt een groot aantal buitenlandse werknemers uit India (7), Zuid-Korea (7) en Australië (7). De werkzaamheden van de aangemelde buitenlanders betreffen veelal de inspectie en controle van goederen. Wat daar precies onder valt, loopt sterk uiteen tussen de bedrijven. Een bedrijf in de scheepsbouw heeft toekomstige bemanningsleden naar Nederland laten komen om het schip te inspecteren en om gewend te raken aan het schip. Het bedrijf dat betrokken is bij de bouw van een raffinaderij, laat buitenlandse werknemers controles uitvoeren op verschillende aspecten van de ontwikkeling van de raffinaderij.

Het merendeel van de aangemelde buitenlandse werknemers verblijft of verbleef korter dan drie maanden in Nederland. Voor hen hoefde geen verblijfsvergunning aangevraagd te worden. Op basis van het databestand van het UWV heeft de IND gekeken voor welke buitenlandse werknemers ook een verblijfsvergunning is aangevraagd. In totaal is voor dertien personen een verblijfsvergunning aangevraagd en verstrekt. Voor zover bekend bij de IND zijn er geen aanvragen voor verblijfsvergunningen geweigerd.

¹² Voor één project zijn volgens een geïnterviewde van het bedrijf 37 buitenlandse werknemers van de afnemer aangemeld. Dit relatief hoge aantal komt naar verwachting doordat het om de bouw van een offshore schip gaat. Daarvoor is vaak veel meer inspectie en controle door werknemers met verschillende specialismen nodig.

Tabel 3.2 Aangemelde buitenlandse werknemers (incl. nationaliteit, werkzaamheden, duur van verblijf) en aangevraagde verblijfsvergunningen

Bedrijf	Buitenlandse werknemers	Nationaliteit	Werkzaamheden	Duur verblijf	Verblijfsvergunningen
Bedrijf 1	64	- Brazilië (39) - Zuid-Afrika (10) - India (6) - Australië (5) - Egypte (2) - Canada (1) - Filipijnen (1)	Inspectie en controle (meeste werknemers) Kennisoverdracht (enkele werknemers)	Deels korter, deels langer dan 3 maanden	7
Bedrijf 2	17	- Verenigde Staten (7) - Zuid-Korea (7) - India (1) - Maleisië (1) - Zuid-Afrika (1)	Inspectie en controle (en trainen met nieuwe apparatuur)	Aantal dagen tot max. 3 maanden	0
Bedrijf 3	3	- Australië (1) - Canada (1) - Verenigde Staten (1)	Inspectie en controle	Soms om de week, soms om de maand	3 ¹³
Bedrijf 4	1	Singapore (1)	Inspectie en controle Kennisoverdracht (instructies geven over apparatuur)	Langer dan 3 maanden	1 ¹⁴
Bedrijf 5	13 ¹⁵	- Verenigde Staten (5) - Zuid-Afrika (3) - Filipijnen (3) - Australië (1) - Nieuw-Zeeland (1)	Inspectie en controle (6) Kennisoverdracht (7)	Gemiddeld 2-3 maanden	0
Bedrijf 6	2	Verenigde Staten (2)	Inspectie en controle (kwartiermakers bij start project)	2,5 jaar	2
Bedrijf 7	16	Onbekend, naar verwachting Koeweit¹⁶	Inspectie en controle	Deels korter, deels langer dan 3 maanden	0 (ten tijde van interview)

Bron: UWV (mei 2014) / IND, aangevuld met informatie uit interviews

¹³ Volgens een geïnterviewde medewerker van het bedrijf zijn er geen verblijfsvergunningen aangevraagd.

¹⁴ Volgens een geïnterviewde van het bedrijf laten zij buitenlandse werknemers altijd voor een periode langer dan drie maanden naar Nederland komen. In het databestand van de IND staat echter niet aangegeven dat dit bedrijf voor de betreffende buitenlandse werknemer een verblijfsvergunning heeft aangevraagd.

¹⁵ Volgens een geïnterviewde relocation advisor van dit bedrijf zijn er dertien buitenlandse werknemers aangemeld. In het bestand van het UWV stond een aantal van tien aangemelde buitenlanders.

¹⁶ In het bestand van het UWV van mei 2014 staan de zestien buitenlandse werknemers die door dit bedrijf zijn aangemeld nog niet. Hun nationaliteit was om deze reden niet bekend bij ons.

3.3 Behoefte aan de pilot

Het bereik van de pilot Kennisindustrie is momenteel niet heel groot, zo blijkt uit voorgaande paragrafen. Door middel van interviews met bedrijven en koepel-/brancheorganisaties hebben wij inzicht verkregen in de bekendheid van en behoefte aan de pilot onder Nederlandse bedrijven.

Terwijl FME-CWM denkt dat de pilot Kennisindustrie voldoende bekend is onder Nederlandse bedrijven, vraagt VNO-NCW/MKB-Nederland zich af of de pilot wel voldoende bekend is binnen het bedrijfsleven. Brancheorganisatie NMT geeft aan dat de grote bedrijven binnen de eigen branche wel bekend zijn met de pilot; bedrijven die toeleverancier zijn van andere bedrijven en zelf goederen produceren met een waarde die vaak lager is dan 5 miljoen euro (pilotvoorwaarde), zijn volgens de brancheorganisatie echter minder bekend met de pilot. FHI, de federatie van technologiebranches, geeft aan zelf slecht bekend te zijn met de pilot, omdat deze niet interessant is voor haar leden. Brancheorganisatie Nefarma geeft aan zelf niet bekend te zijn de pilot Kennisindustrie, en zich als brancheorganisatie ook niet met het onderwerp van de pilot bezig te houden.

Box 3.1 Promotie van de pilot Kennisindustrie

Het ministerie van SZW en FME-CWM hebben bij de start van de pilot Kennisindustrie op hun website gecommuniceerd over de pilot. De IND heeft aandacht aan de pilot besteed in haar nieuwsberichten (die ook op haar website staan). Het UWV promoot de pilot Kennisindustrie niet actief onder bedrijven, maar let er in de praktijk wel op of twv-aanvragen van bedrijven wellicht onder de pilot kunnen vallen. Indien dat het geval is, dan wijst het UWV het betreffende bedrijf op de pilot; in de praktijk is dit echter nog niet voorgekomen. Het UWV biedt op haar eigen website overigens wel informatie voor bedrijven die willen deelnemen aan de pilot Kennisindustrie (inclusief aanmeldingsformulieren). VNO-NCW/MKB-Nederland geeft aan dat zij niet gecommuniceerd heeft over de pilot Kennisindustrie.

FME-CWM heeft met circa tien Nederlandse bedrijven contact gehad die ook belangstelling toonden in de pilot. Vanwege het omzetcriterium en de vereiste aard van de werkzaamheden van buitenlandse werknemers hebben deze bedrijven uiteindelijk afgezien van deelname aan de pilot. Volgens brancheorganisatie NMT zouden 10-20 extra bedrijven binnen haar branche deelnemen aan de pilot wanneer er geen projectwaardecriterium zou bestaan. Genoemd wordt dat toeleveranciers die bijvoorbeeld alleen een scheepsmotor maken, niet aan dit criterium kunnen voldoen. Volgens FHI hebben leden van haar organisatie geen interesse in deelname aan de pilot Kennisindustrie. Wel willen haar leden graag op eenvoudiger wijze buitenlandse werknemers naar Nederland halen voor R&D-projecten.

VNCI geeft aan dat haar leden geen goederen voor buitenlandse afnemers produceren, en dat er daarom niet veel belangstelling bestaat voor de pilot. Volgens deze brancheorganisatie willen haar leden graag eenvoudiger buitenlandse werknemers voor R&D-activiteiten of trainingen/opleidingen naar Nederland kunnen halen. Een geïnterviewd bedrijf in deze branche geeft aan dat het graag sneller buitenlandse werknemers die werkzaam zijn bij eigen filialen in het buitenland (buiten Europa) naar Nederland wil kunnen halen. Dit bedrijf noemt de doorlooptijd van de aanvraag van een twv voor deze buitenlandse werknemers een knelpunt. Soms wordt pas op het laatste moment duidelijk welke buitenlandse werknemer naar Nederland dient te komen; deze persoon kan dan niet meteen aan de slag in ons land. De werkzaamheden waarvoor buitenlandse werknemers naar Nederland worden gehaald, hebben betrekking op trainingen/opleiding (leren omgaan met productiewijze van goederen) en kennisuitwisseling op het terrein van R&D.

Nefarma weet niet of haar leden wel of geen behoefte hebben aan deelname aan de pilot Kennisindustrie. Het feit dat een geïnterviewd bedrijf binnen deze branche een project heeft aangemeld voor de pilot (maar is geweigerd als gevolg van het projectwaardecriterium), wijst erop dat er in ieder geval enige interesse onder haar leden bestaat. Overigens is het wel de vraag of dit bedrijf wel in aanmerking zou komen voor de pilot Kennisindustrie indien het wel aan het projectwaardecriterium had voldaan. De buitenlandse werknemers die naar Nederland zouden komen, zijn namelijk in dienst van het Indiase moederbedrijf (dus niet in dienst van de afnemer) en zouden R&D-activiteiten op het terrein van farmacie verrichten in Nederland (dus geen inspectie/controle of kennisoverdracht).

4 UITVOERING VAN DE PILOT KENNISINDUSTRIE

Het UWV en de IND zijn over het algemeen positief over de uitvoerbaarheid van de pilot Kennisindustrie. Ook de meeste deelnemende bedrijven zijn tevreden over de wijze waarop de pilot door de beide uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd.

4.1 Ervaringen van uitvoeringsorganisaties

In de interviews met de twee uitvoeringsorganisaties UWV en IND is gevraagd naar de uitvoerbaarheid van de pilot. Volgens het UWV is de pilot goed uitvoerbaar voor de eigen organisatie. Wel zijn er in de toelichting op de pilootopzet en -voorwaarden bepaalde termen onvoldoende helder geformuleerd waardoor begrippen in beginsel op meerdere manieren uitlegbaar zijn. Over het begrip 'goederen' geeft het UWV aan dat dit nu over het algemeen wordt uitgelegd als 'stoffelijke goederen' terwijl daar ook een voorontwerp van een bepaald goed onder zou kunnen vallen (zoals bij één van de deelnemende bedrijven het geval is, zie vorige hoofdstuk). Bij 'afnemer' is het volgens het UWV niet altijd duidelijk wie dit precies is in het geval dat een buitenlands bedrijf meerdere vestigingen in verschillende landen heeft. Hierover ontstond bij een paar deelnemers pas duidelijkheid na contact hierover tussen het UWV en het betreffende bedrijf.

Geïnterviewden van de IND vinden de pilot ook goed uitvoerbaar. De IND controleert over het algemeen bij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning of de aanvrager over voldoende middelen van bestaan beschikt. Bij de pilot Kennisindustrie verstrekt de IND een vergunning op basis van de gegevens die het UWV aanlevert, en is geen sprake van handhaving van het middelenvereiste.¹⁷ De IND merkt verder op dat de pilot, uitgaande van het beperkte bereik ervan (voor dertien buitenlandse werknemers is een verblijfsvergunning aangevraagd), voor verhoudingsgewijs veel organisatorisch werk heeft gezorgd. Dit komt doordat de pilot voor het uitvoeringsproces behandeld dient te worden als uitzondering op de hoofdregel dat bij arbeid in loondienst altijd sprake is van een tww, en omdat sprake is van een beperking in verblijfsduur voor deze groep. Ook diende het aanvraagformulier voor een verblijfsvergunning aangepast te worden en moesten de telefonische medewerkers op de hoogte gesteld worden van de pilot Kennisindustrie.

¹⁷ Het middelenvereiste kan niet gehandhaafd worden, omdat deze vreemdelingen loon ontvangen van een buitenlandse werkgever. Daardoor staan er van hen geen loongegevens in Suwinet. Wel wordt gecontroleerd of de vreemdeling gebruikmaakt van publieke middelen. Als dat het geval is, dan kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

De Inspectie SZW geeft aan dat zij van het UWV geen meldingen heeft gekregen van mogelijke fraude van bedrijven die zijn toegelaten tot de pilot. Ook heeft de inspectie geen signalen ontvangen van het mogelijk niet naleven van de pilotvoorwaarden.

4.2 Ervaringen van bedrijven

Aanmelding projecten en vreemdelingen bij het UWV

De meeste bedrijven (5 van de 7 deelnemers) vinden de aanmelding van projecten en het melden van buitenlandse werknemers bij het UWV over het algemeen goed verlopen.

Een minder tevreden deelnemer geeft aan dat bij het UWV onduidelijkheid bestond over wie de precieze afnemer was (zie ook paragraaf 4.1). Dit deelnemende bedrijf ervoer dat het UWV alle benodigde informatie voor de aanmelding van een project 'pakklaar aangeleverd moest krijgen'. Deze minder tevreden deelnemer meldt verder dat het UWV aanvankelijk viel over het feit dat een aangemelde buitenlandse werknemer zowel inspectie/controle- als kennisoverdrachtwerkzaamheden zou verrichten. Na een toelichting hierop door het deelnemende bedrijf ging het UWV akkoord met de melding. Ook een andere minder tevreden deelnemer ervaart wel eens problemen bij het aanmelden van buitenlandse werknemers. Dit bedrijf meldt soms werknemers aan die werkzaam zijn bij een filiaal van de afnemer dat gevestigd is in een ander land dan het land waar de moedermaatschappij van de afnemer is gevestigd. Het UWV heeft aangegeven dat het bedrijf voor deze buitenlandse werknemers wel een twv dient aan te vragen.

Een deelnemer, die overigens wel tevreden is over de aanmeldingsprocedures bij het UWV, merkt op dat zijn deelname aan de pilot eigenlijk uit noodzaak heeft plaatsgevonden. Bij dit bedrijf was een aantal buitenlandse werknemers zonder twv al werkzaam in Nederland. Toen zich problemen omtrent hun verblijf voordeden, heeft het bedrijf een immigratieadvocaat ingeschakeld die deelname aan de pilot als oplossing voordroeg.

Aanvraag verblijfsvergunning bij de IND

Voor buitenlandse werknemers die langer dan drie maanden in Nederland verblijven, moet een Nederlands bedrijf een verblijfsvergunning aanvragen bij de IND. Van de deelnemende bedrijven aan de pilot, hebben er vier voor een deel van de aangemelde buitenlanders een verblijfsvergunning aangevraagd. Een vijfde bedrijf is dat ook van plan, maar had dat ten tijde van de evaluatie nog niet gedaan. Eén bedrijf heeft met afnemers de afspraak dat zij zelf een verblijfsvergunning voor de buitenlandse werknemers aanvragen bij de IND; dit bedrijf heeft om die reden zelf bijna geen contact met de IND.

Uit de ervaringen van de bedrijven komt een beperkt aantal knelpunten naar voren. Twee geïnterviewden hebben de indruk dat de pilot Kennisindustrie niet

bij alle medewerkers van de IND even goed bekend is. Daarnaast vindt een bedrijf het jammer dat er ondanks deelname aan de pilot nog altijd een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)-aanvraag moet worden ingediend bij de IND; dit zorgt voor administratieve lasten voor het buitenlandse bedrijf (de buitenlandse werknemer moet deze zelf ophalen bij het Nederlands consulaat in het betreffende land).

5 TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE PILOT

Bijna alle bedrijven zijn positief over hun deelname aan de pilot. Het zorgt voor een verlichting van de administratieve lasten en snellere doorlooptijd wat betreft het naar Nederland halen van buitenlandse werknemers. Ook de koepel-/brancheorganisaties noemen deze voordelen. De uitvoeringsorganisaties noemen de administratieve lastenverlichting als toegevoegde waarde. Deelnemers vinden het verder positief dat zij dankzij de pilot eenvoudiger tegemoet kunnen komen aan de wens van afnemers om medewerkers naar Nederland te sturen. Deelnemers noemen enkele verbeterpunten ten aanzien van de pilot. Bedrijven wensen onder meer een verlaging van het omzet- en projectwaarde-criterium en een versoepeling van de voorwaarde dat de arbeidswetgeving niet is overtreden in de vijf jaar voorafgaande aan de aanmelding.

5.1 Ervaringen van uitvoeringsorganisaties

Het UWV en de IND geven beide aan dat deelname aan de pilot zorgt voor een administratieve lastenverlichting voor bedrijven. Volgens het UWV is de pilot nuttig voor bedrijven die nog niet precies weten wanneer een buitenlandse werknemer naar Nederland komt. Normaliter moeten bedrijven die niet deelnemen aan de pilot dan altijd een nieuwe aanvraag indienen bij het UWV voor het betreffende project en de betreffende buitenlandse werknemer. Een ander voordeel volgens de beide uitvoeringsorganisaties is dat bedrijven bij aanmelding van de buitenlandse werknemer niet hoeven aan te geven welk salaris deze verdient.

5.2 Ervaringen van bedrijven

Zes van de zeven deelnemende bedrijven geven aan dat deelname aan de pilot Kennisindustrie een duidelijke toegevoegde waarde voor hen heeft. Volgens vijf bedrijven leidt deelname aan de pilot tot een verlichting van de administratieve lasten. Zij hoeven dankzij de pilot minder formulieren aan te leveren in het geval dat zij buitenlandse werknemers bij het UWV aanmelden. Eén van die bedrijven geeft aan dat deelname aan de pilot vooral bij de afnemer zorgt voor een administratieve lastenverlichting; deze hoeft niet meer allerlei informatie te tonen over werknemers die naar Nederland worden gestuurd. Daarnaast noemen vijf bedrijven als toegevoegde waarde dat buitenlandse werknemers dankzij de pilot veel sneller naar Nederland kunnen komen. Eén bedrijf geeft aan dat daarmee openthoud in het productieproces voorkomen wordt en dat men sneller kan schakelen en mensen kan inzetten. Een ander bedrijf meldt dat die snellere doorlooptijd er ook toe leidt dat het voor hun bedrijf eenvoudiger is om hun product aan buitenlandse afnemers te

verkopen. Ook FME-CWM en brancheorganisatie NMT noemen de administratieve lastenverlichting en snellere doorlooptijd wat betreft het naar Nederland halen van buitenlandse werknemers als toegevoegde waarde van de pilot.

Drie deelnemende bedrijven noemen als toegevoegde waarde dat het nu eenvoudiger is om tegemoet te komen aan de wens van afnemers om hun medewerkers naar Nederland te sturen voor een kwaliteitscontrole van goederen. Een van die bedrijven geeft aan dat het risico bestond dat hun project uitgesteld of zelfs afgesteld zou zijn wanneer zij niet hadden deelgenomen aan de pilot. FME-CWM geeft aan dat Nederlandse bedrijven dankzij de pilot hun klanten met meer respect kunnen bejegenen: afnemers worden niet lastiggevallen met te verrichten administratieve handelingen.

FME-CWM noemt nog een andere toegevoegde waarde van de pilot: deze levert een positieve bijdrage aan de reputatie van het exporterende Nederlandse bedrijfsleven. Volgens NMT wordt dankzij de pilot een commerciële belemmering, namelijk de plicht om een twv aan te vragen voor buitenlandse werknemers, weggenomen, waardoor het voor Nederlandse bedrijven eenvoudiger wordt om opdrachten te verwerven.

In de interviews met bedrijven is ook gevraagd hoe zij de pilot Kennisindustrie beoordelen ten opzichte van andere regelingen zoals de Kennismigrantenregeling of Kort verblijf kennismigranten. Een paar bedrijven noemt de snelle doorlooptijd en het beperkte aantal te overleggen documenten als voordelen van de pilot Kennisindustrie. Een ander bedrijf noemt als voordeel dat er nauwelijks sprake van een toetsing is bij het melden van buitenlandse werknemers bij het UWV; er wordt alleen gekeken of deze in dienst van de afnemer is. Volgens FME-CWM heeft de pilot Kennisindustrie ten opzichte van andere regelingen als meerwaarde dat het niet alleen gaat om hoogopgeleide kenniswerkers en dat er alleen een meldingsplicht van buitenlandse werknemers bestaat, hetgeen zorgt voor een snelle doorlooptijd. Op basis van het onderzoek ontstaat niet de indruk dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het gebruik van de Kennismigrantenregeling of Kort verblijf kennismigranten naar deelname aan de pilot Kennisindustrie. Een aantal bedrijven noemt de pilot Kennisindustrie eerder als aanvulling op in plaats van alternatief voor genoemde regelingen.

5.3 Welke verbetermogelijkheden noemen bedrijven?

In de interviews met deelnemende bedrijven en koepel-/brancheorganisaties is gevraagd naar eventuele verbetermogelijkheden ten aanzien van de pilot Kennisindustrie. In deze paragraaf worden de genoemde verbeterpunten toegelicht.

Verlagen van omzet- en projectwaardecriterium

Het omzetcriterium van € 50 miljoen en het projectwaardecriterium van € 5 miljoen zorgen ervoor dat veel Nederlandse bedrijven niet in aanmerking komen voor de pilot. FME-CWM had het afgelopen jaar contact met meerdere bedrijven (binnen de hightech sector) die wel wilden deelnemen aan de pilot, maar niet voldeden aan het omzetcriterium. Volgens brancheorganisatie NMT tonen meerdere bedrijven binnen haar branche wel interesse in de pilot maar voldoen ze niet aan het projectwaardecriterium; het betreft bedrijven die toeleverancier zijn van andere bedrijven en zelf goederen produceren met een waarde die veelal lager is dan € 5 miljoen. Het ministerie van EZ geeft aan dat zij vaker contact heeft met kleinere kennisintensieve bedrijven, onder meer in de life sciences sector, die baat kunnen hebben bij deelname aan de pilot maar niet aan het omzetcriterium en/of het projectwaardecriterium voldoen.

Twee bedrijven zijn voorstander van een verlaging van het omzetcriterium; een van hen ziet ook graag een verlaging van het projectwaardecriterium. Genoemd wordt dat daarmee het Nederlandse exportpotentieel kan worden verhoogd. Daarnaast wordt aangegeven dat kleinere Nederlandse bedrijven mogelijk over minder kennis en potentieel beschikken dan grote bedrijven om twv's voor buitenlandse werknemers aan te vragen. Ook FME-CWM, VNO-NCW/MKB-Nederland en het ministerie van EZ vinden een lager omzet- en projectwaardecriterium wenselijk.

Minder strikte naleving pilotvoorwaarde geen arbeidswetgeving-overtreding in voorgaande 5 jaar

Bedrijven die willen deelnemen aan de pilot Kennisindustrie, mogen in de vijf jaar voorafgaande aan de aanmelding van een project niet de arbeidswetgeving hebben overtreden. Verschillende deelnemers aan de pilot – waarvoor deze voorwaarde overigens geen knelpunt vormde – maar ook FME-CWM en VNO-NCW/MKB-Nederland zijn van mening dat deze voorwaarde te strikt wordt nageleefd en versoepeld dient te worden. Zij geven aan dat het soms overtrokken is om een bedrijf niet tot de pilot toe te laten vanwege een klein bedrijfsongeluk in het verleden. Een aantal bedrijven wenst meer gradaties naar ernst van de Arbo-overtredingen en wel/geen nalatigheid van het bedrijf; soms is een waarschuwing meer gewenst dan meteen uitsluiting van de pilot. Eén deelnemer geeft aan dat de begane overtreding meer gerelateerd moet worden aan het aantal twv-aanvragen dat een bedrijf jaarlijks indient. Indien een dergelijke aanvraag een paar keer per jaar plaatsvindt, weegt een overtreding van de arbeidswetgeving volgens deze deelnemer zwaarder dan wanneer een bedrijf honderden twv-aanvragen per jaar indient.

Enkele bedrijven merken verder op dat zij de relatie tussen Arbo-overtredingen en de pilot Kennisindustrie niet precies zien. Het gaat volgens hen dan om overtredingen die niet immigratie-gerelateerd zijn. Een van de deelnemers maar ook de IND en brancheorganisatie NMT merken op dat de focus eigenlijk zou moeten liggen op de overtredingen op het terrein van arbeidsmarktfraude in plaats van arbeidsomstandigheden.

Ruimere interpretatie 'goederen' en 'afnemer'

De pilot richt zich op de productie van *goederen* door Nederlandse bedrijven waarvoor buitenlandse werknemers – in dienst van de afnemer – naar Nederland komen ter inspectie/controlle van de goederen en/of kennisoverdracht met betrekking tot de goederen. In het interview met het UWV wordt genoemd dat het begrip goederen nu wordt uitgelegd als *stoffelijke* goederen terwijl dat ook breder uitgelegd kan worden (bijvoorbeeld door 'ontwerpen' hier ook onder te laten vallen).

De twv-vrijstelling geldt daarnaast alleen voor buitenlandse werknemers die *in dienst zijn van de afnemer* van goederen. Ook de term 'afnemer' is eng of breed te interpreteren, zo komt in de interviews met koepel-/branche-organisaties en het UWV naar voren. Volgens de huidige definitie gaat het om buitenlandse werknemers die werken bij de *hoofdvestiging* van de afnemer aan wie een Nederlands bedrijf *direct* levert. Volgens een bredere definitie zou het ook kunnen gaan om werknemers die werken bij een ander filiaal (in een ander land) van de afnemer en/of aan wie een Nederlands bedrijf indirect – via een tussenpersoon – levert. De pilotvoorwaarde dat buitenlandse werknemers in dienst moeten zijn van de afnemer, vormt een knelpunt voor een van de deelnemende bedrijven. De buitenlanders die dit bedrijf aanmeldt, zijn namelijk niet *direct* maar *indirect* in dienst bij de afnemer; zij werken namelijk bij een vertegenwoordiger van de afnemer.

Verbreding van pilot

Drie deelnemende bedrijven geven aan dat zij graag zien dat de pilot breder van opzet wordt. Zij willen graag dat de pilot ook geldt voor eigen medewerkers die werkzaam zijn bij buitenlandse filialen van het bedrijf. Een deelnemer die een project samen met twee buitenlandse bedrijven uitvoert, ziet graag dat de twv-vrijstelling ook geldt voor werknemers in dienst van haar samenwerkingspartners. Tot slot vindt een deelnemer het jammer dat buitenlandse werknemers die een aantal keer per jaar naar Nederland komen voor een korte periode, wel nog altijd een visum moeten aanvragen en dat voor deze werknemers – bij een verblijf in Nederland langer dan drie maanden – ook een verblijfsvergunning moet worden aangevraagd bij de IND.

Langere twv-vrijstelling die in overeenstemming is met projectduur

Een deelnemer noemt als nadeel van de pilot Kennisindustrie dat de twv-vrijstelling voor een buitenlandse werknemer wordt verleend voor een maximale duur van twee jaar. Het project dat dit bedrijf bij het UWV heeft aangemeld, duurt langer dan twee jaar; het bedrijf zou daarom liever een twv-vrijstelling met een duur willen hebben die overeenkomt met de duur van het aangemelde project.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Achtergrond pilot Kennisindustrie

De Nederlandse overheid probeert de mogelijkheden voor toelating van buitenlandse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd wil zij de immigratie van buitenlandse werknemers die een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, stimuleren. De pilot Kennisindustrie is een van de initiatieven van de overheid waarmee zij dit laatste probeert te realiseren. Via deelname aan deze pilot hoeven bedrijven geen twv aan te vragen voor buitenlandse werknemers die in dienst zijn van de afnemer, en voor bepaalde tijd specifieke werkzaamheden verrichten bij het Nederlandse bedrijf. Daarmee kan de pilot Kennisindustrie ook een positief effect hebben op de Nederlandse export.

Aanmelding en deelname

Sinds de start van de pilot in juli 2013 hebben tien bedrijven een of meer projecten aangemeld voor de pilot. Zeven bedrijven met in totaal zeventien projecten hebben daadwerkelijk aan de pilot deelgenomen. De bedrijven die hebben deelgenomen aan de pilot, zijn in een beperkt aantal sectoren actief (scheepsbouw, hightech en engineering). Wat opvalt, is dat de andere topsectoren waarin Nederland wereldwijd uitblinkt,¹⁸ ondervertegenwoordigd zijn binnen de pilot, met mogelijke uitzondering van de sector life sciences & health.

De projecten van drie bedrijven zijn niet toegelaten tot de pilot, omdat niet aan de pilotvoorwaarden werd voldaan (omzet- en projectwaardecriterium, geen arbeidswetgevingovertreding in voorgaande vijf jaar). De toegelaten projecten hebben betrekking op de bouw of productie van schepen/jachten, chipmachines, een booreiland, een raffinaderij en radarapparatuur voor schepen. Binnen de toegelaten projecten zijn in totaal 116 buitenlandse werknemers aangemeld bij het UWV, die veelal inspecterende/controlerende werkzaamheden verrichten bij de Nederlandse bedrijven. Voor dertien buitenlandse werknemers is een verblijfsvergunning aangevraagd bij en verleend door de IND. In de meeste gevallen gaat het dus om buitenlandse werknemers die voor korte tijd naar Nederland komen.

Alle deelnemende bedrijven hebben in het verleden wel eens via het UWV een twv voor buitenlandse werknemers aangevraagd. Op basis van het onderzoek ontstaat niet de indruk dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het gebruik van bijvoorbeeld de Kennismigrantenregeling of Kort verblijf kennismigranten naar deelname aan de pilot Kennisindustrie.

¹⁸ Er zijn negen sectoren waarin Nederland wereldwijd uitblinkt: tuinbouw en uitgangsmaterialen, agri&food, water, life sciences & health, chemie, high tech, energie, logistiek en de creatieve industrie. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemersklimaat-en-innovatie/investeren-in-topsectoren>

Ervaringen met de pilot

Indien de ervaringen van deelnemers een graadmeter van succes zijn, dan kan de pilot als succesvol worden gezien. Bijna alle bedrijven zijn immers positief over de pilot: deelname aan de pilot zorgt voor hen voor een administratieve lastenverlichting en/of voor een snellere doorlooptijd wat betreft het naar Nederland halen van buitenlandse werknemers. Ook wanneer de uitvoerbaarheid van de pilot een graadmeter van succes is, kan de pilot Kennisindustrie als succesvol worden omschreven: uitvoeringsorganisaties UWV en IND vinden de pilot goed uitvoerbaar, en deelnemende bedrijven zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering. De Inspectie SZW heeft geen meldingen gekregen van mogelijke fraude van bedrijven die zijn toegelaten tot de pilot, en het mogelijk niet naleven van de pilotvoorwaarden.

Bereik van de pilot

Het bereik van de pilot Kennisindustrie is momenteel niet heel groot. Op basis van de gevoerde gesprekken met koepel-/brancheorganisaties ontstaat niet de indruk dat er heel veel andere Nederlandse bedrijven in die branches interesse hebben in de pilot én aan de huidige pilotvoorwaarden voldoen. Een voorbeeld van bedrijven met interesse in de pilot die niet aan alle pilotvoorwaarden voldoen, zijn bijvoorbeeld bedrijven die toeleverancier zijn van andere bedrijven en zelf goederen produceren met een waarde lager dan 5 miljoen euro.

Verbetermogelijkheden

Volgens het UWV kunnen bepaalde begrippen binnen de omschrijving van de pilot Kennisindustrie, meer specifiek 'goederen' en 'afnemer', nader toegelicht worden. Het ministerie van EZ heeft van bedrijven vernomen dat zij dit ook wenselijk achten. Een nadere toelichting op bepaalde begrippen maakt het voor het UWV eenvoudiger om te bepalen welk bedrijf al dan niet mag worden toegelaten tot de pilot. Daarnaast creëert het meer duidelijkheid voor bedrijven die willen deelnemen aan de pilot

Bedrijven en koepel-/brancheorganisaties vragen aandacht voor een versoepeling van de pilotvoorwaarde dat de arbeidswetgeving niet is overtreden in de vijf jaar voorafgaande aan een aanmelding van een project. Nu leidt ook een relatief klein vergrijp uit het verleden tot uitsluiting van de pilot. De koepel-/brancheorganisaties verwachten daarnaast dat een verlaging van het omzet- en projectwaardecriterium eraan bij kan dragen dat ook andere bedrijven die wel behoefte hebben aan het tijdelijk laten overkomen van buitenlandse werknemers in het kader van het leveren van goederen en diensten maar niet voldoen aan de huidige criteria, ook een beroep kunnen doen op de pilot. Wat in dat opzicht dan relevante criteria zijn, kan op basis van dit onderzoek echter niet worden vastgesteld.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl