

Initiatiefvoorstel Arbeidsmigranten



SP | SGP

Simon Zandvliet & Jan Jonker

25 januari 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord	
Inleiding	4
I. Probleemanalyse	7
II. Overijssel in cijfers	11
III. Voorstellen	13
Bijlage I: Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.	
Bijlage II: Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in Overijssel	
Bijlage III: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2021	
Bijlage IV: Pilot huisvesting arbeidsmigranten d.d. 5 oktober 2021	

Voorwoord

Wij Simon Zandvliet, Statenlid SP en Jan Jonker, Statenlid SGP hebben samen het initiatief genomen om met dit voorstel te komen. Wij willen iedereen bedanken die op de een of andere manier met ons heeft meegedacht en ons van informatie heeft voorzien. Het is onmogelijk om allen bij name te noemen. Mensen met hele diverse achtergronden, van de arbeidsmigranten tot de onderscheiden ondernemers en van de betrokken ambtenaren van de provincie Overijssel en andere beleidsadviseurs tot de wethouders werkzaam bij verschillende gemeenten. Toch willen wij enkele personen in het bijzonder noemen, namelijk Monique van Haaf en Eddy van Hijum die met ons hebben meegelezen. Zonder daar de andere Gedeputeerden te kort te doen, want de bereidwilligheid van hen allen hebben wij geproefd!

Ons initiatiefvoorstel behandelt een gevoelig onderwerp waarbij er van links tot rechts opvattingen en uiteenlopende meningen zijn. Wij zijn ons bewust van onze beperkingen als het gaat om de reikwijdte en diepgang van het voorstel. We hebben geprobeerd om ons initiatiefvoorstel zo gericht en praktisch mogelijk te houden.

Het initiatiefvoorstel is moeiteloos uit te breiden en verder uit te werken, maar met onze spaarzame tijd, in te zetten naast het 'gewone' statenwerk, en ons dagelijks werk, hebben we ons specifiek gericht op de groep arbeidsmigranten. In de wetenschap dat er meerdere groepen zijn waar uitdagingen liggen en dat staat met dit initiatiefvoorstel elkaar ook niet in de weg. Als initiatiefnemers hebben we elkaar gevonden, omdat wij beiden bezig waren met de problemen rondom de situatie en de huisvesting van arbeidsmigranten. We hebben onze creativiteit en kennis bij elkaar gebracht wat heeft geresulteerd in dit initiatiefvoorstel. Vooral de persoonlijke gesprekken met de arbeidsmigranten hebben ons geraakt, maar ook de ondernemers die moeten worstelen met dit punt, terwijl de overheid/politiek blijkbaar niet bij machte is deze problematiek met enige voortvarendheid aan te pakken.

Wetende dat deze problematiek ook de aandacht heeft van veel andere politieke partijen in de Staten, dan wel de interesse zal wekken bij andere partijen. Wij hopen en spreken de verwachting uit dat we in samenwerking met andere partijen dit voorstel kunnen verbeteren en een stap verder kunnen brengen. En zien hiervoor ook met belangstelling de reactie vanuit Gedeputeerde Staten (GS) tegemoet. Hopelijk kan dit snel leiden tot een voorstel vanuit GS

De initiatiefnemers

Simon Zandvliet, SP en Jan Jonker, SGP

Zwolle, januari 2023

Inleiding

In Overijssel is het goed wonen en werken. Dat geldt helaas niet voor iedereen. In de prachtige tuin van Nederland gebeuren dingen die het daglicht niet kunnen verdragen rond Arbeidsmigranten. Werknemers die van buiten Nederland hierheen komen om te werken. Arbeidsmigranten is een woord dat veel oproept. De associatie rondom migranten roept zowel negatieve als positieve reacties op. Het is een gevoelig thema, waardoor overheden het onderwerpen liever laten rusten en er zo min mogelijk aandacht aan besteden. Met alle gevolgen van dien.

Met dit initiatiefvoorstel willen de SGP en de SP niet weglomen voor de gevoeligheden die er rondom migratie leven. Met dit initiatiefvoorstel nemen wij juist de verantwoordelijkheid om problemen te benoemen en aan te pakken. De initiatiefnemers zien de volgende uitdagingen die er zijn waarbij we met dit initiatiefvoorstel mede het hoofd bieden aan tenminste drie grote uitdagingen.

1. Waardige huisvesting van arbeidsmigranten
2. Vervullen vacatures op de arbeidsmarkt (o.a. vergrijzing)
3. Vermindering druk op de woningmarkt.

De ideale situatie zou natuurlijk zijn om de vacatures die er zijn te vervullen met werklozen. 100% mee eens, maar de praktijk is echter anders. En dan kun je twee dingen doen: weerkijken of de bestaande huidige praktijk verbeteren. Elke overheid heeft zijn verantwoordelijkheid, maar in gezamenlijkheid bereiken we meer. Hoewel de huisvesting een gemeentelijke taak is, raakt het ook het provinciale beleid en verantwoordelijkheden. Dan gaat het bijvoorbeeld om het mogelijk maken bij het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen. Ook qua de woningbouwopgave heeft de provincie taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast heeft de provincie ook een rol als het gaat om een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De provincie kan fungeren als stimulator en verbinder.

Beschaving

Arbeiders die werken met een week contract en ieder moment ontslagen kunnen worden, ook wanneer zij ziek zijn. Zij die gebonden zijn aan hun baas, die niet alleen hun werkgever, maar ook verplicht hun huisbaas is. Mensen die dag in dag uit werken om onze samenleving draaiende te houden maar zelf stil staan in hun leven. Mensen die boetes krijgen als zij een raam open doen, of de thermostaat een graadje hoger zetten. Die bij ziekte worden ingeladen in busjes en over de grens gedumpt worden als vuil. Dat is het lot

van veel arbeidsmigranten in Nederland en ook in Overijssel. De menselijke waardigheid komt daarbij in het gedrang.

De corona epidemie heeft de kwetsbare positie van arbeidsmigranten nog eens extra pijnlijk zichtbaar gemaakt. Dat gaf de regering aanleiding om een commissie onderzoek te laten doen naar de omstandigheden van arbeidsmigranten. De inspectie SZW kreeg honderden klachten en concludeerde in een rapport arbeidsmigranten extra kwetsbaar zijn en regelmatig onveilig hun werk moesten doen. De grote meerderheid hiervan werkt voor een uitzendbureau in fase A en woont vaak in te kleine huisvesting met meerdere personen die gehuurd wordt van de werkgever.¹ Ook verschenen er regelmatig verhalen in de media over wantoestanden o.a. in het Westland², bij vliegveld Eindhoven³ en de vleesverwerkende industrie.⁴⁵ Ook in Overijssel komen misstanden voor. Eind 2019 kaarten arbeidsmigranten samen de vakbond FNV en de SP gebrekkige leefomstandigheden in een vakantiepark in Heino aan.⁶

Ondernemers en huisvesting

Ondernemers willen graag goede huisvesting, maar lopen tegen praktische problemen aan, omdat gemeenten niet in een passend beleid voorzien. De afgelopen periode kreeg de SGP veel te horen in de contacten met ondernemers dat het huisvesten van personeel (arbeidsmigranten) een probleem is. Gemeenten hebben niet de uitvoeringskracht om passend beleid te maken. De ondernemer, maar nog veel meer de arbeidsmigrant komt daardoor vaak in ongewenste leefomstandigheden terecht. Gemeenten willen nog wel een keer wat doen, maar dan is het op gemeentelijk niveau, terwijl een regionale aanpak wellicht meer zoden aan de dijk zet, maar wanneer je je in de materie verdiept zie je dat het probleem door iedereen wel erkent wordt, maar dat er niet of nauwelijks beleid wordt gemaakt om de problemen op te lossen. Het MKB en VNO NCW hebben ook de politiek gevraagd om deze problemen gericht op te lossen.

SGP en SP willen de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten in Overijssel structureel verbeteren en op een fatsoenlijk niveau brengen. In de eerste plaats uit een kwestie van beschaving voor de waardigheid van de mensen die het betreft. Daarbij hebben wij oog voor het belang van arbeidsmigranten voor de economie en voor de vele werkgevers die wel fatsoenlijk met hun mensen omgaan. Zij zijn gebaat bij effectief beleid

1 “Rapport Arbeidsmigranten” Inspectie SZW *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (januari 2021)

2 <https://www.ad.nl/westland/busjes-nog-steeds-volgestouwd-met-arbeidsmigranten-dat-kan-echt-niet~a77b61f3/>

3 <https://www.ed.nl/eindhoven/kamervragen-over-asperge-vluchten-eindhoven-airport-lijkt-alsof-oogje-wordt-dichtgeknepen-br~a06907d5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

4 <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5134976/vion-apeldoorn-direct-gesloten-medewerkers-onjuist-vervoerd>

5 <https://www.ad.nl/economie/angstcultuur-in-vleessector-slachterijwerkers-zwijgen-opgelegd~ac6e847e/>

6 <https://www.rtvoost.nl/nieuws/321242/FNV-wil-middeleeuwse-toestanden-arbeidsmigranten-in-Heino-aanpakken>

en sterke regie vanuit de overheid. De Overijsselse economie heeft arbeidsmigranten hard nodig. Zowel voor structureel werk veelal in de productie, als seizoensarbeid in de land- en tuinbouw. Uitbuiting en slechte arbeids- en leefomstandigheden benadelen ook de vele werkgevers die het wel goed doen en netjes met hun mensen omgaan. Er ontstaat oneerlijke concurrentie tussen goede en malafide werkgevers en uitzendbureaus. Een race naar de bodem dreigt, waarbij de goede werkgevers onder druk komen om arbeidsomstandigheden te verslechteren. De aantrekkelijkheid van Nederland als land om te komen werken neemt af doordat andere landen wel stappen zetten om omstandigheden te verbeteren. Als de omstandigheden voor arbeidsmigranten niet verbeteren betekent dit dat er in de toekomst steeds minder arbeidskrachten beschikbaar zullen zijn voor bedrijven en sectoren in Overijssel die deze hard nodig hebben. De concurrentiepositie van Overijssel ten opzichte van andere landen zal daarmee slechter worden.

De problemen van arbeidsmigranten staan niet altijd op zichzelf. De zwarte kanten van de flexibilisering van de arbeidsmarkt beperken zich niet tot arbeidsmigranten. Zo is ook de woningnood een probleem dat alle inwoners raakt. Het beleid van gemeenten is verschillend, zo zijn er gemeenten die woningsplitsing en verkamering niet toestaan, maar dat is bij de meeste gemeenten niet het geval. Woningplitsing en verkamering verlicht namelijk de druk op de woningmarkt. Achteruitgang van leefbaarheid in stadswijken door woningsplitsing en verkamering is ook niet een probleem dat wordt veroorzaakt door arbeidsmigratie, maar hier wel mee samenhangt. Daarom is goede huisvesting vereist.

Het landelijke Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Allereerst is er een belangrijke rol weggelegd voor de landelijke overheid. Dit is echter geen probleem dat door een partij kan worden opgelost. Wij zien een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale overheid bij het implementeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam en het verbeteren van werk- en leefomstandigheden. Dat kunnen we niet alleen, maar doen we samen met het Rijk, gemeenten en de betrokken zelf: arbeidsmigranten, werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters.

De Staten hebben op 6 januari 2021 een informatiebijeenkomst over arbeidsmigratie georganiseerd. SP en SGP hebben daarna 15 januari 2021 schriftelijke vragen gesteld aan GS (2021/9008351) over dit onderwerp. Onze fracties hebben met veel mensen gesproken; arbeidsmigranten, werkgevers, bestuurders en vakbonden. Dit alles heeft geresulteerd dat wij met dit initiatiefvoorstel komen. Het is hierbij onze hoop een breed draagvlak te vinden en samen met PS en GS te werken om te zorgen dat arbeidsmigranten als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers aan de samenleving worden behandeld en daarmee bij te dragen aan de vele uitdagingen die we op verschillende (provinciale) vlakken hebben.

I. Probleem analyse

In 2017 woonden er in Overijssel tussen de 17.700 en 19.200 arbeidsmigranten. Het gaat dan om mensen die hier vaak voor korte en soms voor langere tijd werken. Grotendeels in lager geschoolde en betaalde functies in sectoren als de land- en tuinbouw, logistiek en productie. Arbeidsmigranten die hier komen om te werken zijn in veel opzichten kwetsbaar. Ze spreken veelal de Nederlandse taal niet en zijn sterk afhankelijk van hun werkgever voor huisvesting en hun ziektekostenverzekering. Arbeidsmigranten moeten behandeld worden als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers aan de samenleving. Arbeidsmigranten moeten gezond hun werk kunnen doen tegen een eerlijke beloning bij een werkgever die fatsoenlijk met zijn mensen omgaat. Ook hebben ze recht op goede betaalbare huisvesting. Hoewel er veel goede voorbeelden zijn is dit helaas nog lang niet gemeengoed voor arbeidsmigranten in Overijssel. Daarom is krachtig beleid nodig om te komen tot verbetering van de omstandigheden van deze inwoners.

Op 4 mei 2020 heeft het kabinet een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld onder leiding van Emile Roemer. Dit team heeft de leef- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten in Nederland onderzocht. 11 juni 2020 kwam dit team met een eerste serie aanbevelingen gericht op de situatie van arbeidsmigranten in relatie tot de Covid-19 pandemie. Op 30 oktober 2020 heeft het Aanjaagteam haar conclusies en aanbevelingen gepresenteerd in de vorm van het rapport *Geen tweederangsburgers*. De kern van het advies richt zich op betere beheersing van de uitzendsector, het zicht krijgen op arbeidsmigratie, meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten en gezondheid, welzijn van arbeidsmigranten, betere toezicht en handhaving, institutionele inbedding van arbeidsmigratie en de financiële aspecten van het advies.

Er is onderscheid te maken tussen zaken die duidelijk vragen om actie van sociale partners en de landelijke overheid in de vorm van wetgeving, bevoegdheden van provincies en gemeenten en zaken die regionaal afgestemd moeten worden of waar de provincie een faciliterende of regisserende rol in kan nemen. Het Aanjaagteam Arbeidsmigranten onderscheid 3 terreinen waar actie nodig is; regulering van de uitzendbranche, verbeteren van registratie en verbeteren van huisvesting. De bevoegdheden en mogelijkheden van de provincie liggen voor het merendeel op de laatste twee. Het aanpakken van vele uitdagingen vraagt om creativiteit. Niet alles kan in één keer, maar door een gerichte aanpak en het faciliteren en creëren van oplossingen zal ontegenzeggelijk positieve effecten hebben. Want wanneer er daadwerkelijk gebouwd wordt voor een specifieke doelgroep (en dat kan bijvoorbeeld in flexibele huisvesting voor meerdere doelgroepen) zal de druk op de woningmarkt verminderen. De HMO (Herstructureringsmaatschappij Overijssel) kan zoals wij vernomen hebben o.a. een

bijdrage leveren, maar dat vraagt voor een snelle en effectieve aanpak een rol voor de provincie om plannen in overleg met de gemeenten uit te voeren, omdat de thematiek gemeente overstijgend is en het om een 'gevoelig' thema gaat. Breder bestuurlijk draagvlak helpt om de uitdagingen het hoofd te bieden. Andere provincies nemen hiertoe doen dit ook al, en met succes. Voorbeeld hiervan is o.a. het Labour Hotel in Waalwijk. De provincie Noord Brabant stimuleert dat regio's o.a. afspraken maken over werken en bij bedrijventerreinen vastleggen dat bij de vestiging van nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag arbeidsmigranten onderdeel moet uitmaken van het vestigingsbeleid.

Het vraagstuk is gemeente overstijgend en het ontbreekt aan ambtelijke capaciteit, omdat gemeenten ook vele uitdagingen hebben waaraan de ambtelijke capaciteit veelal al te krap is om snel en effectief te handelen. De provincie wordt in het rapport Pilot huisvesting arbeidsmigranten (oktober 2021) dat in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is uitgevoerd, genoemd om de rol te pakken als Regionale Coördinator. Dit omdat naast andere redenen het vaak niet duidelijk is wie probleem eigenaar is van de vele doelgroepen (woningzoekenden). Dat komt onder meer doordat de beleidsverantwoordelijkheid voor aandachtsgroepen in ons land gefragmenteerd is. Bovendien zijn provincies bevoegd gezag om toestemming te verlenen voor buitenstedelijke ontwikkeling.

Huisvesting

Een kernprobleem is de scheiding tussen bed en brood. Veel arbeidsmigranten verblijven in woonruimte die zij huren van hun werkgever, in veel gevallen uitzendbureaus. Deze huisvesting is vaak onder de maat en duur. Wanneer werknemers hun werk kwijtraken raken zij ook hun huisvesting kwijt. Andersom worden zij onder druk gezet misstanden in hun huisvesting te accepteren uit angst hun werk te verliezen. Het verbreken van deze verplichte winkelnering is de kern van het advies van het Aanjaagteam en de campagne 'Kwestie van Beschaving' van vakbond FNV.⁷ De Tweede Kamer heeft dit punt ook onderschreven.

Een belangrijk punt vormt ook de kwaliteit van de woonruimte zelf. Arbeidsmigranten wonen nu vaak met veel mensen samen in kleine ruimtes en hebben lang niet altijd een eigen kamer. Vaak in pensions, in gezamenlijke panden in de stadswijken en bungalows op recreatieparken. Prioriteit is te zorgen dat arbeidsmigranten een eigen kamer hebben van ten minste 15m². Minimaal de SNF-norm (Stichting Normering Flexwonen) moet daarbij gehanteerd gaan worden. Ook het MKB onderstreept het belang hier van.

Uit onderzoek wat de provincie Overijssel heeft laten doen blijkt een verwachte groei van het aantal arbeidsmigranten de komende jaren.⁸ Daar is aanvullende huisvesting voor

⁷ <https://kwestievanbeschaving.nl/>

⁸ Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel, Companen/Decisio (Januari 2020)

nodig. Ook moet bestaande huisvesting op termijn vervangen worden en in veel gevallen kwalitatief verbeterd worden. De periode die arbeidsmigranten verblijven in Nederland verschilt. Een deel bestaat uit seizoensarbeid specifiek in de land- en tuinbouw. Huisvesting is hier ook op ingericht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kort verblijf (short stay), middellang verblijf (mid stay) en langdurig of permanent verblijf (longstay). Bij longstay is er meestal sprake van permanente vestiging in Nederland en wordt huisvesting gezocht op de reguliere woningmarkt.

Er is een groot tekort aan betaalbare woningen in Nederland. Dit maakt de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten extra moeilijk. Mensen die langere tijd in Nederland verblijven of zich permanent vestigen bewegen zich net als alle andere inwoners op de reguliere woningmarkt. Het is daarbij wel nodig dat beleidsmakers deze ontwikkeling meenemen in geplande woningbouwproductie en specifiek in plannen voor voldoende sociale huurwoningen. Ondanks dat er over het aantal sociale huurwoningen landelijk afspraken worden gemaakt of in andere regionale woondeals, blijft het maar zeer de vraag of dat ook voldoende zal zijn. Door de grote concurrentie op de woningmarkt waar er voor de verschillende doelgroepen, zoals asielzoekers, statushouders en Oekraïners gerichte taakstellingen in de wet zijn of worden vastgelegd voor gemeenten, zijn er daarentegen echter geen (gerichte) taakstellingen benoemd voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Wanneer het gaat om kort verblijf is specifieke huisvesting nodig die niet voldoet aan de wensen van reguliere woningzoekenden.

Registratie

Wie langer dan vier maanden in Nederland woont is verplicht zich te registreren in de Basis Registratie Personen (BRP) in de gemeente waar hij of zij woont. Voor een korter verblijf volstaat een inschrijving als 'niet-ingezetene' (RNI), hierbij wordt geen verblijfadres geregistreerd. Lang niet alle arbeidsmigranten die in Overijssel wonen zijn geregistreerd in de gemeente waar ze wonen. Daar zijn verschillende redenen voor, soms is het verblijf zo kort dat de moeite niet wordt genomen, in andere gevallen gaat het om onbekendheid met de mogelijkheden, taalbarrière of bureaucratische belemmeringen.

Uit onderzoek van Investico blijkt dat een groot deel van de arbeidsmigranten in dienst van Otto Work Force (Het grootste uitzendbureau voor arbeidsmigranten) niet zijn ingeschreven terwijl dit wel zou moeten.⁹ Bij het distributiecentrum van Jumbo in Raalte werken veel werknemers van Otto en Ommen en Raalte zijn belangrijke woongemeenten.

Voor arbeidsmigranten is een registratie van groot belang. Een inschrijving is nodig om bijvoorbeeld toegang tot zorg, onderwijs en om zich in te schrijven voor een reguliere woning en het kopen van een auto. Een volledige registratie is voor de overheid

9 <https://www.platform-investico.nl/artikel/bijna-250-duizend-arbeidsmigranten-onvindbaar-voor-overheid/>

noodzakelijk om te controleren op misstanden. Doordat de overheid veel arbeidsmigranten niet in beeld heeft zijn ze kwetsbaar voor uitbuiting en malafide uitzendbureaus. Hier ligt een belangrijke taak voor de landelijke overheid, maar vooral voor gemeenten en in het verlengde de provincie. Zo is het bekend dat gemeenten hebben geweigerd arbeidsmigranten in te schrijven op een bepaald adres, terwijl dat wettelijk verplicht is.¹⁰ Ook heeft lang niet elke gemeente in kaart hoeveel arbeidsmigranten er wonen of waar.¹¹ In lijn met de aanbevelingen van het Aanjaagteam kunnen gemeenten ondersteund door de provincie nu al actiever aan de slag om arbeidsmigranten in kaart te brengen. Vooruitlopend op landelijke wetgeving kan een zorgplicht voor grote werkgevers door middel van lokale of regionale afspraken worden ingesteld.

Een stem

Er wordt vaak óver de arbeidsmigranten gesproken maar nog veel te weinig mét arbeidsmigranten zelf gesproken over hun omstandigheden. Alleen door de mensen waarover het gaat zelf te betrekken bij beleid kan zulk beleid effectief zijn. Het is aan de verschillende overheden om hier invulling aan te geven. In elk geval zou een vertegenwoordiger bij de regiotafels of andere overlegtafels moeten zitten. Ook kan gedacht worden aan consultatierondes, klankbordgroepen etc.

10 *Geen tweederangsburgers* 30.

11 <https://www.trouw.nl/binnenland/zonder-inschrijving-kan-de-arbeidsmigrant-naar-zijn-rechten-fluiten~b84a9680/>

II. Overijssel in cijfers

De provincie Overijssel heeft Decisio en Companen onderzoek laten doen naar de omvang van arbeidsmigratie in Overijssel (*Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel* 20 januari 2020). Daarbij is specifiek gekeken naar huisvesting. Het onderzoek is nog niet zo oud, maar de cijfers die gebruikt zijn al wel. Wellicht is het goed om deze cijfers te actualiseren. Echter de problematiek is eerder groter en urgenter geworden. Denk alleen al aan de ‘short stay’ stromen van de oorlogsvluchtelingen uit Oekraïne. Dit alles vraagt om draagkracht in onze samenleving, om nog maar te zwijgen over de actualiteit rondom asiel. Het piept en kraakt en dit vraagt nu om een daadkrachtige aanpak. In 2017 werkten circa 15.600 arbeidsmigranten in Overijssel, een verdubbeling sinds 2010. De gemiddelde groei sinds 2010 is ongeveer 10 procent. In Twente werken verreweg de meeste arbeidsmigranten, de grootste groei (13 procent) zien we in West-Overijssel.¹² Van de arbeidsmigranten die in Overijssel wonen werkt 20 procent buiten de provincie. Ongeveer de helft (46 procent) werkt in de woongemeenten en de rest in een andere gemeente binnen Overijssel.

Decisio en Companen hebben een prognose gemaakt van de groei van het aantal arbeidsmigranten op basis van drie economische scenario's:

Scenario	2017	Jaarlijkse groei	2030	Vershil
Stagnerend	15600	-0,02%	Circa 15600	-
Basis	15600	+1,6%	Circa 19300	3700
Hoog	15600	+3,3%	Circa 24000	8400

Tabel I (Bron *Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel* p14 tabel 2.4)

Wonen

In 2017 woonden officieel 10.700 arbeidsmigranten in Overijssel. Het is bekend dat de officiële registratie een onderschatting van het aantal arbeidsmigranten laat zien, onder andere omdat niet iedere arbeidsmigrant zich bij de woongemeente registreert. Decisio/Companen hebben op basis van andere onderzoeken dit cijfer gecorrigeerd en schatten voor 2017 dat het werkelijk aantal tussen 17.700 en 19.200 ligt. Ongeveer twee derde daarvan woonde in Twente, de rest in West-Overijssel. De meerderheid van arbeidsmigranten in Overijssel (circa 60 procent) woont in de grotere steden.

¹² *Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel* (20 januari 2020) 12.

Belangrijkste woongemeenten arbeidsmigranten (samen 60 procent)	Officiële gegevens	Gecorrigeerd
Enschede	2660	5700
Deventer	1620	3300
Zwolle	1120	1200
Almelo	1110	2700
Hengelo	810	1000

Tabel II: Belangrijkste woongemeenten arbeidsmigranten

Van de arbeidsmigranten in Overijssel woont rond de 40 a 45 procent minder dan een jaar in Nederland en rond de 30 procent langer dan 3 jaar. Wanneer dit wordt gecorrigeerd voor niet-geregistreerde arbeidsmigranten blijkt ongeveer 65 procent minder dan een jaar in Nederland te wonen en 17,5 procent langer dan 3 jaar. Bij een verblijf van langer dan 3 jaar is er meestal sprake van permanente vestiging en huisvesting op de reguliere woningmarkt (huur of koop). Het percentage short stay ligt in Twente hoger en long stay lager dan in West-Overijssel.

	Short stay	Mid Stay	Long Stay
W-Overijssel	700-1700	300-650	300-650
Twente	1650-3900	350-850	350-850

Tabel III: Groeiprognose aantal arbeidsmigranten tot 2030

Bovenop de verwachte groei van het aantal arbeidsmigranten komt een vervangingsopgave van al bestaande huisvesting. Dit zorgt voor een totale huisvestingsvraag van 1350-1820 woningen per jaar tot 2030 waarvan 460-620 in West-Overijssel en 890-1200 in Twente.

III. Conclusie en voorstellen

Voor provinciale en gemeentelijke overheden worden in de eerder genoemde rapporten verschillende aanbevelingen gedaan. Een deel zal afhangen van landelijke wetgeving en afspraken tussen sociale partners. Het is belangrijk dat provincies hier nu al op inspelen. Het Aanjaagteam ziet een belangrijke rol voor provincies in het organiseren van regiotafels waar provincie, gemeenten, werkgevers, vakbonden, uitzendbureaus en huisvesters afspraken maken. Het rapport Decisio en Companen onderschrijft dit en adviseert voor Overijssel 2 regiotafels in te stellen; West-Overijssel en Twente. Of het nu aparte regiotafels zijn of dat dit initiatief (huisvesting arbeidsmigranten) projectmatig (programmatisch) opgepakt gaat worden in de bestaande overlegstructuren is ons om het even. Gekeken moet worden wat een beste en meest effectieve aanpak in dezen is. Het 'goedkoop' instellen van weer een overleg/regiotafel is in praktische zin te gemakkelijk. Wel zou een specifiek thema congres een opsteker kunnen zijn om e.e.a. te lanceren.

Voor de provincie zien wij een belangrijke rol weggelegd. De provincie kan de verbindende en aanjagende speler worden die gemeenten, werkgevers, huisvesters en andere relevante partijen verbindt. Bij zaken die op het bordje van de gemeenten liggen kan de provincie ondersteunen en afspraken maken om uniform en afgestemd regionaal beleid te ontwikkelen. Ook heeft de provincie nog de mogelijkheid autonome bevoegdheden in te zetten onder andere op het gebied van ruimtelijke ordening. Een succesvolle aanpak staat of valt met goede en brede samenwerking en draagvlak van de mensen waar het om gaat. De provincie heeft nadrukkelijk de taak deze samenwerkingen niet alleen tot stand te brengen, maar ook te leiden zodat er ook concrete meetbare voortgang wordt geboekt.

Onze voorstellen:

I. Onderschrijf aanbevelingen Aanjaagteam

Allereerst moet de provincie de aanbevelingen van het Aanjaagteam onderschrijven en actief de rijksoverheid benaderen om hier invulling aan te geven. Er moeten afspraken komen tussen Rijk, provincies en gemeenten over huisvesting van arbeidsmigranten als vast onderdeel van de landelijke woningbouwopgave.

II. Regisseur

De provincie stelt een ambtenaar aan in de rol van proces regisseur. Deze regisseur sluit aan bij bestaande overleggen denk hierbij aan bijvoorbeeld regiotafels (Twente en West-Overijssel), dit om niet de zoveelste overlegstructuur te worden zie bijlage 1. De provincie organiseert afspraken met gemeenten binnen deze regio's (in samenspraak met

overheden, arbeidsmigranten, huisvesters, woningbouwcorporaties, vakbonden en werkgevers).

De provincie neemt hierbij de regie en neemt de rol van aanjager en regisseur op zich. Daarbij is het belangrijk dat er heldere afspraken en planningen worden gemaakt. Deze worden ter informatie aan PS aangeboden om te controleren of afspraken worden nagekomen en planningen worden gehaald. Hiervoor wordt een regisseur aangesteld die de contacten legt en onderhoud en zorgt voor grensoverschrijdende afstemming tussen de regio's en met aangrenzende provincies en Duitsland. Naast de in dit voorstel genoemde zaken bieden de twee belangrijkste rapporten concrete zaken waar afspraken over gemaakt moeten worden:

Het decisio rapport

- Afspraken over de richtinggevende huisvestingsopgave per regio (3 regionale projecten voor grootschalige huisvesting)
- Verkenning huisvestingsinitiatieven
- Uniforme aanpak bewoning reguliere woningvoorraad
- Uniforme normering vanuit SNF-norm
- Uniforme aanpak handhaving niet-gelegaliseerde huisvesting
- Aanpak registratie arbeidsmigranten
- Gezamenlijk beheer en communicatie

Het Aanjaagteam

- Het openstellen van voorzieningen op het gebied van taal, inburgering en integratie voor EU-arbeidsmigranten.
- Het mogelijk maken in te schrijven in de BRP en aansluiten bij de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)
- Het scherp toezien op woningsplitsing, om overbewoning en verpaupering van buurten te voorkomen
- Het opstellen van een handhavingsplan en een strategie voor het huisvesten van arbeidsmigranten.
- Het invoeren van een verhuurdersvergunning door gemeenten zodra dit wettelijk mogelijk is gemaakt.
- Het afstemmen van het aanbod van lokale zorgaanbieders zodat arbeidsmigranten voldoende toegang tot zorg hebben.

Een eerste stap is dat de provincie een regisseur aanstelt die de opdracht krijgt om hiervoor een plan van aanpak te maken.

III. Geef arbeidsmigranten een stem

Het meewegen van het perspectief van arbeidsmigranten bij beleid. Naast betrokken werkgevers is het belangrijk dat ook de arbeidsmigranten zelf een stem hebben in het gevoerde beleid. Dit door waar mogelijk een vertegenwoordiger aan tafel te hebben (bijvoorbeeld de gebieds-, overleg-, en regiotafels) en door het instellen van een consultatieronde bij evaluaties en het maken van nieuw beleid. In navolging van de aanbeveling van het Aanjaagteam kan ook gedacht worden aan het inzetten van vertegenwoordigers voor specifieke groepen. We praten niet alleen over de doelgroep maar met de doelgroep.

IV. Registratie op orde

Het in kaart brengen en bij houden van gegevens is noodzakelijk, het geregistreerd staan geeft de arbeidsmigrant bestaan zekerheid en vermoedelijk illegaliteit. Arbeidsmigranten moeten vanaf dag 1 geregistreerd staan. De provincie moet gemeenten duidelijke instructies geven over hoe om te gaan met inschrijving van arbeidsmigranten in het BRP en gemeenten hierop aanspreken (specifiek de wettelijke verplichting arbeidsmigranten in te schrijven op een adres dat geen woonbestemming heeft). De regisseur verwerkt de registratie om in 2023 te komen met nieuwe cijfers die verbetert inzicht geven in de aanwezig en rol van arbeidsmigranten in Overijssel.

V. Huisvestingsvraag onderdeel vestigingsbeleid

Bij besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid zouden gemeenten en provincies de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel moeten maken van het vestigingsbeleid en dit dan ook voldoende te borgen in de omgevingsvisie dan wel de verordening.

VII. Starten met pilots

De provincie gaat concreet aan de slag met het starten van (een) pilot(s) in de loop van 2023. Daarbij heeft de provincie een stimulerende en faciliterende rol om zo samen met de regio c.q. betrokken gemeenten en eventuele andere betrokken partners te komen tot een uitvoerbare planrealisatie. We maken van de regio Twente koploper in Nederland als het gaat om huisvesting van onder andere arbeidsmigranten passend in de woonagenda van het rijk. De provincie geeft HMO een rol om te starten met huisvestingsplannen voor onder

andere arbeidsmigranten binnen de provinciegrenzen, kijkende naar Short en Middel stay oplossingen zoals beschreven in het Decisio rapport. Daarnaast gaat de regisseur per regio 3 plannen schrijven voor toekomstige oplossingen, denk hierbij aan mix van functies of combinatie doelgroepen.

Geen tweederangsburgers

Aanbevelingen
om misstanden bij
arbeidsmigranten
in Nederland
tegen te gaan

Inhoud

	Managementsamenvatting	3
	Voorwoord	9
1	Arbeidsmigranten in Nederland: analyse van de huidige situatie	11
	1.1 Aanleiding en proces	11
	1.2 Wie is de arbeidsmigrant?	12
	1.3 Situatieschets	13
	1.4 Probleemanalyse	15
	1.5 Wat heeft dit tot gevolg?	16
	1.6 Wat is er nodig?	17
	1.7 Hoe nu verder?	17
	1.8 De aanbevelingen	18
2	Betere beheersing van de uitzendsector	20
	2.1 Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken	23
	2.2 Cao-afspraken om eerlijk werk te garanderen	28
3	Zicht krijgen op arbeidsmigratie	30
	3.1 Verbeter de registratiesystemen om beter zicht te krijgen op arbeidsmigratie	31
	3.2 Verbeter de dienstverlening aan arbeidsmigranten	33
4	Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten	35
	4.1 Instrumenten om effectief te kunnen sturen en op te kunnen treden tegen misstanden	39
	4.2 Stimuleren om tot meer huisvesting voor arbeidsmigranten te komen	40
	4.3 Betere kwaliteit van de huisvesting	41
	4.4 Woonbescherming voor de arbeidsmigrant	43
5	Gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten	45
	5.1 Goede zorg in Nederland, zonder afhankelijk te zijn van de werkgever	47
6	Betere handhaving en toezicht	48
	6.1 Samenhang en samenwerking in toezicht met voldoende capaciteit	50
	6.2 Verruimen sanctiemogelijkheden	53
	6.3 Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten	53
7	Institutionele inbedding van arbeidsmigratie	55
	7.1 Structurele aandacht vanuit het Rijk, provincies en gemeenten	56
	7.2 Borging op landelijk en lokaal niveau	57
8	Financiële aspecten van het advies	59
9	Conclusie	62
	Bijlage 1 – Overzicht werkbezoeken en gesprekken	64
	Bijlage 2 – Samenstelling Aanjaagteam en Begeleidingsgroep	66
	Bijlage 3 – Kamerbrief over de actuele situatie rondom EU-arbeidsmigranten en het coronavirus	67

Managementsamenvatting

Probleembeschrijving

Het kabinet heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten gevraagd voorstellen te doen die de positie van arbeidsmigranten op de korte en (middel)lange termijn verbeteren. Arbeidsmigranten vormen een structureel onderdeel van de Nederlandse economie en maatschappij. Vitale sectoren zoals de land- en tuinbouw, de voedingsindustrie, de logistieke- en distributiesector en de bouwnijverheid kunnen niet meer zonder hen. Volgens de meest recente cijfers waren er ongeveer 532.660 arbeidsmigranten, gedefinieerd als EU-burgers die in Nederland komen werken. Het Aanjaagteam richt zich voornamelijk op arbeidsmigranten die laag of ongeschoold werk verrichten.

Arbeidsmigranten zijn vaak niet zelfredzaam. Ze spreken de Nederlandse taal niet, kennen de Nederlandse regelgeving, instanties en gebruiken niet en hebben (nog) geen sociaal netwerk waarop ze terug kunnen vallen. Ze zijn sterk afhankelijk van hun werkgever, al of niet een uitzendbureau. Deze afhankelijkheid gaat verder dan het werk en speelt ook ten aanzien van de huisvesting en de zorgverzekering omdat de werkgever dat ook vaak regelt. Verlies van werk betekent in veel gevallen ook verlies van huisvesting en zorg. Arbeidsmigranten in Nederland zijn kwetsbaar en durven vaak niet voor zichzelf op te komen, terwijl de Nederlandse regelgeving waar zij mee te maken hebben wel uitgaat van zelfredzame, mondige burgers. Dit zorgt voor onwenselijke situaties en in uiterste gevallen ernstige misstanden.

Er is een grote groep werkgevers die goed omgaat met arbeidsmigranten. Deze werkgevers bieden eerlijk en veilig werk, zorgen voor goede huisvesting en helpen hun arbeidsmigranten met het vinden van de weg in Nederland. Deze groep werkgevers kan dit ook op een economisch rendabele wijze doen. Er zijn ook werkgevers die gebruikmaken van de beperkte regelgeving die Nederland kent om arbeidsmigranten te beschermen. Zij baseren hun verdienmodel (deels) op het vergaand maximaliseren van de kosten voor de arbeidsmigrant voor woongerelateerde zaken onder gelijktijdige minimaliseren van het inkomen van de arbeidsmigrant. Dat is niet altijd onwettelijk, maar wel onwenselijk. Tot slot zijn er werkgevers die bewust misbruik maken van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten: niet het volledige loon betalen, slechte huisvesting bieden tegen een hoge huur die wordt ingehouden op het loon, zorgkosten inhouden op het loon maar de zorgverzekering niet goed regelen.

Deze problematiek is in eerste plaats schadelijk voor arbeidsmigranten zelf en moet alleen al daarom worden verholpen. Maar ook Nederlandse burgers en bedrijven hebben hier last van. Als een deel van de werkgevers en huisvesters lijkt weg te komen met onderbetaling, overtreding van regelgeving of in meer algemene zin het niet navolgen van gangbare normen en waarden, ondermijnt dat het sociale stelsel en ligt een 'race to the bottom' op de loer. De slechte huisvesting van arbeidsmigranten zorgt daarnaast voor problemen in dorpen en steden. Slechte kwaliteit huisvesting, 'verkamering' en overbewoning hebben overlast voor burens tot gevolg. Bovendien heeft het bedrijfsleven last van de huidige situatie. Als sommige werkgevers de grenzen van de regelgeving opzoeken of daar overheen gaan, ontstaat er oneerlijke concurrentie voor hen die wel volgens de spelregels willen werken.

Kern van het advies

Het uitgangspunt voor de aanbevelingen is dat we arbeidsmigranten moeten behandelen als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving, en dat we onze regelgeving daar ook op moeten inrichten. Dat vergt meer inzet op bescherming van arbeidsmigranten en daarmee ook een grotere rol voor de overheid.

De aanbevelingen in dit advies vormen gezamenlijk een sluitend systeem van duidelijke regelgeving, met effectieve handhaving op elk deel van de keten en controle achteraf. De kern daarvan is het advies om tot een verplichte certificering te komen voor uitzendbureaus en een boete voor inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Ook moeten malafide bestuurders een bestuursverbod opgelegd kunnen krijgen, om te voorkomen dat zij steeds een ander uitzendbureau oprichten. Daarnaast moet de registratie van arbeidsmigranten verbeterd worden, zodat bekend is waar arbeidsmigranten wonen. Daarvoor moeten de Basisregistratie Persoonsgegevens en het Register Niet-Ingezetenen aangepast worden en moeten werkgevers arbeidsmigranten stimuleren om zich in te schrijven. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens moet hierop samen met Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) gaan monitoren.

Ten derde: de huisvesting van arbeidsmigranten. Dat is een weerbarstig probleem omdat er in algemene zin een woningtekort in Nederland is. Zwakke partijen zoals arbeidsmigranten hebben het daardoor moeilijk om aan goede huisvesting te komen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), provincies en gemeenten dienen meer prioriteit aan deze doelgroep te geven. Daarnaast moeten gemeenten en provincies meer instrumenten krijgen om de kwaliteit van de huisvesting te waarborgen. En om afhankelijkheid van de werkgever tegen te gaan, moeten het arbeidscontract en het huurcontract losgekoppeld worden. Bovendien moeten arbeidsmigranten gebruik kunnen blijven maken van medische zorg, wanneer zij hun zorgverzekering kwijtraken als ze hun baan verliezen. Verder bevat dit advies aanbevelingen om samenwerking en gegevensdeling bij toezichthouders en handhavende instanties te verbeteren. Tot slot adviseert het Aanjaagteam dat overheden structureel beleid ontwikkelen rondom arbeidsmigratie en daar ook verantwoording over afleggen.

Hoe verder

Dit advies is tot stand gekomen op basis van uitgebreid onderzoek, veel gesprekken en uiteenlopende werkbezoeken. Provincies, gemeenten, werkgevers, uitzendbureaus en vakbonden waren daar intensief bij betrokken. Het is belangrijk dat zij, samen met het kabinet, zo snel mogelijk aan de slag gaan met de aanbevelingen. Met veel aanbevelingen kunnen nu al stappen worden gezet. Andere aanbevelingen vereisen wetgeving. Het advies aan het kabinet is om nu al de nodige wetgevingsprocessen in gang te zetten, zodat een nieuw de problematiek zo snel mogelijk kan aanpakken.

Dit advies richt zich uitdrukkelijk op zaken die niet goed gaan in ons land als het op arbeidsmigranten aankomt. Laat bedrijven die het wel goed en fatsoenlijk geregeld hebben ons klankbord en kompas zijn, terwijl deze aanbevelingen verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

De aanbevelingen in een notendop

Betere beheersing van de uitzendsector

Uitzendbureaus zijn vaak de centrale speler in alles wat met arbeidsmigranten van doen heeft. Om malafide uitzendbureaus van de markt te kunnen weren, is betere regulering nodig. Het Aanjaagteam stelt daarom een verplicht certificeringsstelsel voor uitzendbureaus voor. Middels het certificaat kunnen eisen worden gesteld aan uitzendbureaus. Bedrijven die gebruik maken van niet-gecertificeerde uitzendbureaus moeten een bestuurlijke boete opgelegd kunnen krijgen. Het Aanjaagteam adviseert bovendien om een bestuursrechtelijk bestuursverbod in te voeren. Daardoor kan worden verhinderd dat een malafide ondernemer opnieuw een uitzendbureau kan oprichten.

Verder adviseert het Aanjaagteam om een wettelijke verplichting in te voeren voor uitzendbureaus om arbeidsongevallen te melden bij de Inspectie SZW. Als gevolg daarvan zal het inlenend bedrijf arbeidsongevallen in de toekomst ook moeten melden aan het uitzendbureau en moet het uitzendbureau vaststellen dat het veilig is om weer aan het werk te gaan bij betreffende inlener. Ook stelt het Aanjaagteam voor dat bedrijven worden verplicht om in hun jaarverslagen nadrukkelijk aspecten van eerlijk werk en goed werkgeverschap op te nemen.

Het Aanjaagteam adviseert dat cao-partijen afspraken maken om arbeidsmigranten beter te beschermen, zoals recht op een gegarandeerd minimumloon in de eerste twee maanden dat zij in Nederland zijn, ongeacht het feitelijk aantal gewerkte uren. Ook zou de afspraak gemaakt moeten worden dat het niet mogelijk is om schulden bij de werkgever op te bouwen. Tot slot adviseert het Aanjaagteam dat sociale partners afspraken maken over een minimum inhuurprijs voor uitzendkrachten.

Zicht krijgen op arbeidsmigratie

Het Aanjaagteam adviseert om een zorgplicht in te voeren voor werkgevers om te bewerkstelligen dat de arbeidsmigrant zich minimaal één dag voor aanvang van de werkzaamheden meldt bij het loket voor de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Werkgevers zouden ook zorg moeten dragen dat arbeidsmigranten zich weer uitschrijven. Verder adviseert het Aanjaagteam dat het RNI ook contactgegevens (e-mailadressen en telefoonnummers) en feitelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen registreert. Het Aanjaagteam pleit er daarnaast voor om ook de met tijdelijk verblijfsadres ingeschrevenen mee te tellen als gemeente inwoners en daarmee voor het vaststellen van de bijdragen uit het gemeentefonds.

Verder zou gegevensuitwisseling tussen de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), UWV en Belastingdienst mogelijk moeten worden gemaakt. Zo kan met behulp van het BSN van werknemers worden gecontroleerd of en hoe men staat ingeschreven in het BRP. Gemeenten en werkgevers moeten daarop worden gewezen, zodat zij actie kunnen ondernemen om tot een goede inschrijving te komen.

Nieuwe arbeidsmigranten moeten zich nu voor registratie melden bij één van de 19 bestaande RNI-loketten. Dit biedt volgens het Aanjaagteam een goede kans om de arbeidsmigrant ook te informeren over huisvesting, zorgverzekering en andere relevante informatie. Zo kan hun zelfredzaamheid worden vergroot. Het inrichten van 'mobiele RNI-loketten' kan voor seizoenarbeiders de moeite waard zijn. Het gebruik van DigiD zou voor arbeidsmigranten mogelijk moeten worden gemaakt.

Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam adviseert dat de Rijksoverheid gemeenten en provincies gaat helpen om effectief te kunnen sturen op huisvestingsvraagstukken en om beter op te kunnen treden tegen misstanden. Gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen om een verhuurdersvergunning in te stellen. Daarmee kunnen zij eisen stellen aan de verhuurder van een woning. Bij misstanden kunnen ze beter optreden door de vergunning in uiterste geval in te trekken. Verder moeten gemeenten beter worden ondersteund bij het inzetten van bestaande ruimtelijke ordenings- en huisvestingsinstrumenten. Daarom adviseert het Aanjaagteam een 'expertiseteam arbeidsmigranten' op te richten en een handreiking op te stellen om gemeenten te helpen in de complexe materie rondom huisvesting en ruimtelijke ordening.

Gemeenten en provincies moeten worden gestimuleerd om meer huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Het Aanjaagteam adviseert dat Rijk en provincies in 2021 afspraken maken over de huisvesting van arbeidsmigranten als vast onderdeel van de landelijke woningbouwopgave. Gemeenten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om te schuiven met de opgave in regionaal verband, onder de voorwaarde dat de regionale opgave als totaal wel wordt gehaald: wat de ene gemeente niet realiseert zou de andere gemeente dan extra moeten realiseren. Bovendien zouden gemeenten bij besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel moeten laten uitmaken van het vestigingsbeleid.

Om de kwaliteit van huisvesting te verhogen adviseert het Aanjaagteam om de eisen van bestaande keurmerken (Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) en Stichting Normering Flexwonen (SNF)) aan te scherpen en te integreren. Daarbij moet worden uitgegaan van één persoon per slaapkamer en minimaal 15 vierkante meter leefoppervlakte per persoon. Deze eisen zouden ook onderdeel moeten gaan uitmaken van het certificeringssysteem voor uitzendbureaus. Bestaande huisvestingslocaties moeten een redelijke termijn krijgen om de transformatie naar de nieuwe norm te laten plaatsvinden.

Om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever in te perken, adviseert het Aanjaagteam om arbeidscontracten en huurcontracten zo veel mogelijk te ontkoppelen. Arbeidsmigranten zouden altijd een zelfstandig huurcontract moeten krijgen, met een opzegtermijn voor de verhuurder van minimaal één maand. Als het verblijf van de arbeidsmigrant naar verwachting korter dan vier maanden zal zijn, dan kan een huurcontract 'naar aard van korte duur' volstaan. Als het verblijf langer gaat duren dan vier maanden, zou het gebruik van de huisvesting gebaseerd moeten zijn op een tijdelijk huurcontract (maximaal twee jaar voor zelfstandige woonruimte en vijf jaar voor onzelfstandige woonruimte). Met die contractvorm bestaat er huurbescherming en huurprijsbescherming.

Gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam adviseert het kabinet -zo nodig- wettelijk te regelen dat arbeidsmigranten na afloop van hun arbeidscontract gedurende een korte periode, maximaal 30 dagen, gebruik kunnen blijven maken van medische zorg. Verder moeten arbeidsmigranten ook toegang krijgen tot de digitale, persoonlijke omgeving van hun zorgverzekering. Daarvoor hebben zij een DigiD nodig. Ook zouden zorgverzekeraars zich moeten inspannen informatie te verstrekken in andere talen dan het Nederlands. Bovendien moeten zorgaanbieders oog hebben voor de aantallen arbeidsmigranten in hun regio en het zorgaanbod daarop afstemmen, zodat ook arbeidsmigranten voldoende toegang hebben tot zorg.

Betere handhaving en toezicht

Het Aanjaagteam adviseert om de samenwerking tussen inspectiediensten onderling en in de samenwerking met private toezichthouders te verbeteren. Een goede wettelijke basis voor de daarbij behorende gegevensuitwisseling is noodzakelijk. Private en publieke toezichthouders zouden een gezamenlijk toezichtplan moeten opstellen, gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse, die leidt tot een gecoördineerde capaciteitsinzet. Bovendien zou er jaarlijks moeten worden gerapporteerd over de bereikte resultaten.

Het komt voor dat arbeidsmigranten géén, te laat of te weinig loon ontvangen. Om dit aan te pakken stelt het Aanjaagteam voor om bij een vermoeden van onderbetaling – in combinatie met een bij de werkgever ondeugdelijke administratie – uit te gaan van een bestaand dienstverband van zes maanden. Dit is een extra instrument om onderbetaling tegen te gaan (zoals dat ook al bestaat in artikel 23 van de WAV).

Om grensoverschrijdende problematiek aan te pakken, adviseert het Aanjaagteam om bij de Inspectie SZW een apart multidisciplinair team in te stellen dat alleen grensoverschrijdende taken op zich gaat nemen, dat gezamenlijk kan inspecteren en gegevens kan uitwisselen in samenwerking met buitenlandse toezichthouders.

Als de adviezen van het Aanjaagteam rondom certificering worden overgenomen, zal er naar verwachting meer publiekrechtelijk toezicht nodig zijn. Er zullen meer meldingen vanuit de private toezichthouders en de Kamers van Koophandel komen die capaciteit vergen. Daarbij komt dat op het moment dat er meer gewerkt gaat worden in samenwerkingsverbanden, ook de capaciteit hiervoor zal moeten meegroeien.

Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

Het Aanjaagteam adviseert dat elke overheidsinstantie die beleid ontwikkelt rondom arbeidsmigranten bewust het perspectief van arbeidsmigranten meeweegt in de beleidsoverwegingen, door bijvoorbeeld een consultatieronde in te richten. Daarnaast adviseert het Aanjaagteam het kabinet om de Tweede Kamer met een jaarlijkse rapportage inzicht te geven in de ontwikkelingen rondom arbeidsmigranten.

Gemeenten zouden de voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie ook moeten openstellen voor EU-arbeidsmigranten, om hen te helpen wegwijs te worden in Nederland.

Het Aanjaagteam wil dat de toegang tot het recht voor arbeidsmigranten verbetert. Een laagdrempelige vorm van conflictbeslechting kan helpen om deze toegang te vergroten. Daarom adviseert het Aanjaagteam naar analogie van de huurcommissie een 'arbeidscommissie' in het leven te roepen die bindende uitspraken doet op basis van zelfstandig onderzoek naar aangebrachte casuïstiek, met mogelijkheid van beroep bij de normale rechter.

Financiële aspecten van het advies

Een aantal aanbevelingen heeft financiële consequenties. Het kan daarbij gaan om een stijging van arbeidskosten voor werkgevers of een verhoging van kosten voor de overheid, bijvoorbeeld vanwege uitvoerings- of toezichtkosten, door extra voorziene taken of intensiveringen. De omvang van deze kosten hangt sterk af van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen.

Het voorstel om de capaciteit van de Inspectie SZW gericht op het toezicht op de uitzendbranche met 90 fte te vergroten, zal circa 10 miljoen euro kosten. Het openstellen door gemeenten van integratiecursussen voor arbeidsmigranten zal extra kosten met zich meebrengen, evenals de aanbeveling om een arbeidscommissie in te stellen.

Voorwoord

De afgelopen maanden zijn historisch geweest, in vele opzichten. De wereld heeft te maken gekregen met een pandemie van ongekende omvang en de economische gevolgen daarvan laten zich voorlopig slechts raden. Ook op andere terreinen heeft het coronavirus veel impact. Arbeidsmigratie is daar één van. In een tijdsbestek van een half jaar heb ik met het Aanjaagteam veel mensen mogen spreken die zich in Nederland met arbeidsmigratie bezig houden. Uiteraard met arbeidsmigranten zelf, maar ook met werkgevers, gemeenten, provincies, toezichthouders, deskundigen en heel veel anderen die op andere manieren betrokken zijn. Die gesprekken verliepen anders dan we gewend waren – soms digitaal, soms fysiek maar op anderhalve meter afstand – en ook inhoudelijk constateerde ik een verandering ten opzichte van vóór de coronacrisis. Steeds meer partijen raakten ervan overtuigd dat dit zo niet langer kon. De beelden van arbeidsmigranten die tijdens de coronacrisis met meerdere vreemden op een kamer sliepen, geen afstand konden houden op het werk, in erbarmelijke huisvesting verbleven of soms zelfs op straat eindigden als dakloos, staan op ieders netvlies. En terecht. Het is hoog tijd dat we nu écht zorgen dat deze ‘sociale kwestie van de 21e eeuw’ heel snel verleden tijd wordt. Gelukkig is vrijwel iedereen die wij tot nu toe hebben gesproken van die noodzaak overtuigd.

De kern van dit advies is vrij simpel. Het gaat erom dat geen enkele arbeidsmigrant meer in een situatie kan komen waarin u of ik niet zelf zouden willen belanden wanneer wij tijdelijk in een ander land gingen werken. Goede wet- en regelgeving met bijbehorend toezicht en handhaving moeten ervoor zorgen dat werkgevers, huisvesters, overheden en arbeidsmigranten geen andere optie hebben dan netjes met elkaar omgaan. Daarom hebben we ons best gedaan om tot aanbevelingen te komen die zorgen voor een sluitend systeem. Ik denk dat het is gelukt. Een sluitend systeem ontstaat alleen als de aanbevelingen in samenhang worden geïmplementeerd, wat nodig is om te zorgen dat misstanden bij arbeidsmigranten verleden tijd worden.

We zijn ons ervan bewust dat wij niet de eersten zijn die een advies schrijven rondom arbeidsmigratie. In 2011 heeft de parlementaire commissie Koopmans het rapport ‘Lessen uit recente arbeidsmigratie’ gepubliceerd.¹ Toch is het de afgelopen jaren lastig gebleken beweging te krijgen op dit onderwerp. Daarom hebben we geprobeerd onze adviezen zo concreet mogelijk uit te werken en waar mogelijk ook verantwoordelijke partijen aan te wijzen.

Ik ben er zeker van dat iedereen die dit advies leest iets zal vinden wat hij of zij zelf wellicht liever anders had gezien. Dat hoort erbij, als je oplossingen zoekt voor een lastig probleem. Maar ik heb er vertrouwen in dat er brede steun is voor onze aanbevelingen. Dat is ook dankzij de bereidheid van onze gesprekspartners om met een open vizier de problematiek tegemoet te treden. Ik ben iedereen daar zeer dankbaar voor.

Haast is geboden. Elke dag hebben EU-burgers die in Nederland komen werken te maken met oneerlijke, onveilige of ongezonde woon- en werkomstandigheden. Ik wil het kabinet daarom oproepen om niet te wachten tot een volgende regeerperiode, maar meteen een start te maken met deze aanbevelingen. We weten immers allemaal dat wetgevende processen een lange looptijd hebben. Juist daarom zouden voorstellen met brede steun

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.

direct moeten worden opgepakt en uitgewerkt, zodat ze zo snel mogelijk kunnen worden ingevoerd.

Tot slot: op heel veel plekken gaat er al veel goed. Laat die plekken een voorbeeld zijn voor de rest van het land. Betrek de mensen achter die succesverhalen bij de uitwerking van nieuwe maatregelen, leer van hun ervaringen en laat anderen zien dat het zo ook kan.

Emile Roemer

Voorzitter Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

1 Arbeidsmigranten in Nederland: analyse van de huidige situatie

1.1 Aanleiding en proces

Veel arbeidsmigranten die in Nederland werken hebben fatsoenlijk werk, een fijne werkgever en een prettig onderkomen. Op basis van een duurzame relatie met de werkgever of een uitzendbureau blijft men terugkomen voor het seizoenswerk of besluit men in Nederland een leven op te starten. Er zijn echter ook werkgevers en uitzenders die niet netjes omgaan met arbeidsmigranten en die misstanden veroorzaken, zoals onderbetaling, ondermaatse huisvesting of onveilige werkomstandigheden. Tijdens de coronacrisis kwam daar een schadelijke dynamiek bovenop. Arbeidsmigranten die hun werk verloren, waren daarmee vaak ook direct hun woonruimte en zorgverzekering kwijt. Ze waren aangewezen op noodopvang of kwamen op straat te staan en liepen zo een extra risico op een coronabesmetting. Een bijeffect van de coronacrisis was dat op pijnlijke wijze een vergrootglas werd gelegd op de kwetsbare positie van arbeidsmigranten in Nederland.

Deze situatie is niet langer houdbaar, en arbeidsmigranten zelf zijn niet in de positie om hier verandering in te brengen. Daarom heeft het kabinet het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in het leven geroepen, onder leiding van Emile Roemer. De opdracht aan het Aanjaagteam was om de bescherming van arbeidsmigranten te agenderen, te zoeken naar maatregelen voor de bescherming van arbeidsmigranten op de korte en (middel)lange termijn, en te monitoren of er sprake is van tekorten of overschotten aan arbeidsmigranten in bepaalde sectoren.²

Vóór de zomer van 2020 heeft het Aanjaagteam een eerste advies uitgebracht met maatregelen op korte termijn om het risico op een coronabesmetting onder arbeidsmigranten tegen te gaan.³ Het kabinet heeft in de brief van 3 juli aan de Tweede Kamer aangegeven hoe dit advies op te volgen⁴. In dit tweede advies zet het Aanjaagteam uiteen welke maatregelen het kabinet, provincies, gemeenten, de uitzendsector, werkgevers en inleners moeten nemen om de misstanden rondom werk en huisvesting bij arbeidsmigranten structureel tegen te gaan.

Aan dit advies is een halfjaar van werkbezoeken, gesprekken met arbeidsmigranten, uitzendbureaus, inleners en andere belanghebbenden voorafgegaan. Onze bevindingen en ideeën over hoe de situatie te verbeteren, zijn besproken met ambassadeurs van landen waaruit veel arbeidsmigranten afkomstig zijn, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, enkele hoogleraren en mensen die in de praktijk met de ongewenste situaties geconfronteerd worden, zoals politieagenten, de Haagse Pandenbrigade, advocaten en welzijnswerkers. Ook is het advies uitgebreid besproken met werkgeversorganisaties, vakbonden, gemeenten en provincies in de daarvoor ingestelde begeleidingsgroep en andere directe betrokkenen. Bij alle belanghebbenden constateert het Aanjaagteam een gedeelde urgentie en gedeelde bereidheid om de situatie rondom arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Gedurende het proces om tot dit advies te komen, heeft het Aanjaagteam ook in toenemende mate een bereidheid gezien om voorbij geijkte standpunten te kijken en waar nodig onconventionele maatregelen te nemen om de situatie fundamenteel aan te pakken. Dat is

² TK 2019-2020, 29861, nr. 49. Gelet op lopende onderzoeken naar tekorten of overschotten (bijv. SEO 2020, zie voetnoot 6) focust dit advies zicht op de eerste twee opdrachten.

³ TK 2019-2020, 29861, nr. 51

⁴ TK 2019-2020, 29861, nr. 52

belangrijk, want een verbetering van de situatie van arbeidsmigranten in Nederland vergt een lange adem, de bereidheid om vergaand samen te werken en de moed om buiten de gebaande paden te treden.

1.2 Wie is de arbeidsmigrant?

Het fenomeen ‘arbeidsmigratie’ is niet nieuw. Door de geschiedenis heen heeft Nederland regelmatig te maken gehad met groepen die, al dan niet tijdelijk, naar Nederland migreerden om te komen werken. Eind jaren ‘40 werden arbeidstekorten in de mijnbouw, bouw, metaal- en textielindustrie opgelost door Duitse en Poolse arbeidskrachten in te schakelen. Later, in de jaren ‘60 en ‘70, gebeurde dit met actief beleid van de Rijksoverheid. Turkse en Marokkaanse gastarbeiders werden naar Nederland gehaald om in fabrieken te werken die met een tekort aan arbeidskrachten kampten. De Rijksoverheid is hiermee in 1973 gestopt, toen het economisch minder ging met Nederland en de werkloosheid steeg. Sindsdien heeft de Rijksoverheid niet meer actief arbeidsmigranten naar Nederland gehaald, maar is het aantrekken van arbeidsmigranten een verantwoordelijkheid geworden van de werkgever die arbeidskrachten van buiten Nederland nodig heeft. Door toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie heeft de arbeidsmigratie naar Nederland sinds 2004 een nieuwe impuls gekregen. Door de verschillen in welvaart en hoogte van de lonen trokken veel werknemers uit deze landen richting West-Europa.

Anno 2020 komen arbeidsmigranten voor verschillende soorten werk naar Nederland. Van de goed betaalde Indiase ICT’er, de Roemeense onderzoeker tot de Spaanse aardbeienplukker en de Poolse stukadoor. Zowel in de arbeidsrelatie, het loonniveau en de arbeidsomstandigheden kunnen grote verschillen zitten. Er zijn bovendien arbeidsmigranten die slechts voor een korte duur naar Nederland komen, bijvoorbeeld alleen voor de perenoogst, maar ook arbeidsmigranten die zich voor langere tijd vestigen in Nederland. Het is goed om oog te hebben voor die verscheidenheid binnen de groep die beleidsmatig ‘arbeidsmigrant’ wordt genoemd.

Voor dit advies definieert het Aanjaagteam een arbeidsmigrant als iemand afkomstig uit een ander land, die tijdelijk in Nederland verblijft om hier te werken. Het gaat in dit advies voornamelijk om EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en diensten, maar niet voornemens zijn zich voor langere tijd te vestigen. Volgens de meest recente cijfers van de CBS Migrantenmonitor waren er in 2018 532.660 EU-arbeidsmigranten⁵ in Nederland, waarvan 327.510 uit één van de ‘nieuwe lidstaten’ (EU-11 landen)⁶. Het Aanjaagteam richt zich voornamelijk op de arbeidsmigranten die laag- of ongeschoold werk verrichten. In de praktijk zijn dit vaak EU-burgers die in de onderste loonschalen werken in sectoren als de land- en tuinbouw, de voedingsindustrie en de logistieke- en distributiesector en de bouwsector. Zij verdienen het minimumloon of iets daarboven. Andere constructies zijn arbeidsmigranten die in dienst zijn bij een werkgever in eigen land en die, gebruikmakend van het vrij verkeer van diensten in de EU, in Nederland op detachingsbasis werken en arbeidsmigranten die zich in Nederland aanbieden als zzp’er. Een meer recente ontwikkeling is dat er steeds meer derdelanders via andere EU-lidstaten worden gedetacheerd. Veel van de aanbevelingen die het Aanjaagteam doet, zijn van toepassing op alle soorten arbeidsmigranten en Nederlanders in soortgelijke banen, maar zullen

5 Dit betreft arbeidsmigranten uit een EU-land. Het totaal aantal Europese arbeidsmigranten ligt volgens de CBS Migrantenmonitor op 613.440, maar dat is inclusief EU-kandidaat lidstaten zoals Albanië en Turkije, die geen gebruik kunnen maken van het vrij verkeer. Dit cijfer blijft daarnaast een schattig en is niet actueel. Het is niet precies te zeggen hoeveel EU-arbeidsmigranten zich op dit moment in Nederland bevinden.

6 EU-11 landen zijn de lidstaten die na 2004 zijn toegetreden: Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

voornamelijk de situatie van de arbeidsmigranten verbeteren die tijdelijk in Nederland laag- of ongeschoold werk verrichten.

In Nederland zijn ongeveer 14.000 uitzendbureaus actief. Volgens de CBS Migrantenmonitor 2018 werkt een ruime meerderheid, namelijk 60% van de migranten uit de EU-11 landen, in de verhuur en zakelijke dienstverlening (waaronder uitzendbureaus, uitleenbureaus en payroll). In sommige sectoren is dat percentage hoger. Zo blijkt uit onderzoek van SEO dat 90% van de arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw werkt als uitzendkracht⁷. Over de hele Nederlandse arbeidsmarkt is 1 op de 10 werknemersbanen een baan bij een uitzendbureau⁸. Verder is een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten direct in dienst bij het bedrijf waar ook het werk wordt verricht.

Economisch onderzoek laat zien dat arbeidsmigranten naar verwachting een structureel onderdeel vormen van de Nederlandse economie en maatschappij, zelfs in tijden van recessie.⁹ Dit heeft te maken met een mismatch op de arbeidsmarkt. Binnen bepaalde sectoren is veel vraag naar fysieke arbeid aan de onderkant van de loonschalen, maar het arbeidsaanbod in Nederland kan niet aan die vraag voldoen. Daar springen met name uitzendbureaus op in door arbeidsmigranten uit andere Europese landen te werven.

Doordat er weinig zicht is op de aantallen arbeidsmigranten in Nederland, wat voor werk zij doen en waar ze wonen, is het ook lastig aan te geven wat het aandeel arbeidsmigranten is dat wordt benadeeld door de werkgever of last heeft van misstanden. Het aantal incidenten waarvan melding wordt gedaan bij toezichthouders en waarover wordt bericht in de media, zijn voldoende reden tot zorg en actie.

1.3 Situatieschets

Arbeidsmigranten komen meestal naar Nederland via een uitzendbureau (zowel Nederlandse als buitenlandse). Nederlandse uitzendbureaus werven mensen uit een ander Europees land en regelen het vervoer naar Nederland. Daar krijgen ze vaak een nul-urencontract of een ander oproepcontract, tegen een uurloon op of rond het minimumloon. Het uitzendbureau regelt vaak ook huisvesting voor de arbeidsmigrant. De kosten daarvan worden dan van het loon ingehouden – dat mag wettelijk, tot maximaal 25% van het wettelijk minimumloon – net als de kosten voor een zorgverzekering. In sommige gevallen zijn arbeidsmigranten in dienst van het bedrijf waar ze werkzaamheden verrichten. Ook dan regelt de werkgever in veel gevallen de huisvesting en de zorgverzekering, en trekt dat af van het loon van de arbeidsmigrant.

Er zijn ook veel werkgevers die arbeidsmigranten direct in dienst hebben zonder tussenkomst van een uitzendbureau. Harde cijfers over de verhouding van inzet van arbeidsmigranten, al of niet met tussenkomst van een uitzendbureau ontbreken, maar een substantieel aantal arbeidsmigranten werkt zonder tussenkomst van een uitzendbureau, vooral in de land- en tuinbouw.

Veel werkgevers regelen dit goed. De ‘package deal’ van werk, huisvesting, zorgverzekering en vervoer kan een goede manier zijn om de arbeidsmigrant te ontzorgen, zodat hij of zij zich kan richten op het werk. Werkgevers die deze ‘package deal’ netjes regelen, geven vaak ook daarbuiten blijk van goed werkgeverschap: zij betalen het loon door bij ziekte, zorgen

⁷ SEO-onderzoek (2020) – ‘Arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw’

⁸ CBS – De Arbeidsmarkt in cijfers (2019)

⁹ SEO-onderzoek (2018) – ‘De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland’

voor kwalitatief goede en betaalbare huisvesting en financieren desgewenst cursussen in de Nederlandse taal.

Maar er zijn ook werkgevers die de grenzen opzoeken. Zij gebruiken de regelgeving deels als verdienmodel. Ze besparen bijvoorbeeld op huisvesting door weinig onderhoud te plegen of meer mensen in een huis te plaatsen dan wenselijk is, maar trekken wel de volle 25% van het loon af voor huisvesting. Andere werkgevers plaatsen arbeidsmigranten in (voor het bedrijf goedkopere) huisvesting ver weg van de werklocatie, vervoeren hen van en naar het werk en trekken daarvoor forse vervoerskosten van het salaris af, maar geven hun werknemers geen mogelijkheid om dicht bij het werk te gaan wonen en de lange reistijd wordt niet vergoed. Er zijn ook werkgevers die door middel van de ET-regeling¹⁰ of door te werken met A1-verklaringen¹¹ extra op de arbeidsmigranten verdienen. Strikt genomen is dit toegestaan, maar het geeft deze werkgevers een extra manier om een verdienmodel rondom arbeidsmigranten op te zetten, terwijl de arbeidsmigrant minder sociale zekerheid onderhoudt en in sommige gevallen niet krijgt waar hij of zij recht op heeft. Dit zijn voorbeelden van praktijken waar de handhaving en het toezicht niet voldoende instrumenten hebben om in te grijpen, maar die toch onwenselijk zijn. De gang naar de rechter, al dan niet samen met de vakbond of een juridisch adviseur, is voor veel arbeidsmigranten onbekend of een te grote stap, waardoor deze werkgevers hun gedrag moeiteloos kunnen voortzetten.

En tot slot zijn er werkgevers waarbij het écht misgaat en waar dat ook bewust gebeurt. Situaties waar de huisvesting ver ondermaats is en gebruikt wordt om zwart geld wit te wassen. Waar arbeidsmigranten boetes krijgen voor het niet opruimen van afwas of vuile kleren. Waar arbeidsmigranten, zonder het zelf te weten, onderbetaald worden voor de overuren die ze gedwongen worden te maken, vakantiegeld niet uitbetaald krijgen of een hoog aantal uren in korte tijd moeten maken, maar de betaling uitgesmeerd wordt over 26 weken zodat een WW-uitkering kan worden aangevraagd. En situaties waar arbeidsmigranten worden geïntimideerd door de dagelijks leidinggevende, zodat ze niet durven te klagen over hun woning, uit angst hun baan te verliezen. In sommige situaties is er zelfs sprake van mensenhandel, waarbij de arbeidsmigrant wordt uitgebuit door de werkgever of het uitzendbureau.

Het Aanjaagteam heeft deze drie verschillende typen situaties op verschillende plekken in Nederland tijdens de werkbezoeken gezien. De werkgevers die het goed geregeld hebben, laten zien dat die economisch gezond kunnen zijn en netjes met arbeidsmigranten om kunnen gaan. Daar moeten we trots op zijn en dat zijn ook de voorbeelden die navolging verdienen. Maar er zijn helaas ook werkgevers die de regelgeving als verdienmodel gebruiken. En het gebeurt ook dat bij de Inspectie SZW meldingen binnen komen over grove misstanden bij malafide bedrijven. In dit advies richt het Aanjaagteam zich daarom op de laatste twee categorieën, met als doel: misstanden de wereld uit helpen, verdienmodellen ten koste van arbeidsmigranten zo veel mogelijk beperken, en de arbeidsmigranten behandelen zoals alle werknemers in Nederland behandeld zouden moeten worden. Een belangrijk onderdeel van de oplossing zal zijn dat de bedrijven die het goed en netjes doen een voorbeeldrol spelen voor de bedrijven die daar nog niet zijn.

¹⁰ Dit is een fiscale regeling die het mogelijk maakt om werknemers die in het buitenland wonen en tijdelijk in Nederland werken, een belastingvrije vergoeding te geven voor extra (huisvestings)kosten die gemaakt worden omdat zij tijdelijk buiten het land van herkomst werken.

¹¹ Een A1-verklaring is een bewijs dat iemand in een ander EU-land sociale premies afdraagt.

1.4 Probleemanalyse

In de praktijk ziet het Aanjaagteam dat arbeidsmigranten vaak niet zelfredzaam zijn. Ze spreken de Nederlandse taal niet, kennen de Nederlandse regelgeving, instanties en gebruiken niet, hebben (nog) geen sociaal netwerk waarop ze terug kunnen vallen en bevinden zich vaak in een zwakke onderhandelingspositie. Ze zijn sterk afhankelijk van hun werkgever, ongeachte of dat een uitzendbureau is of niet. Deze afhankelijkheid gaat verder dan het werk en de omstandigheden waaronder dat wordt gedaan. De afhankelijkheid speelt ook ten aanzien van de huisvesting en de zorgverzekering omdat de werkgever dat ook regelt. Gevolg is dat verlies van werk ook vaak het verlies van woonruimte en zorg betekent. Arbeidsmigranten zijn hierdoor kwetsbaar en durven daarom niet voor zichzelf op te komen en durven misstanden vaak niet te melden.

Dit staat haaks op het uitgangspunt van de Nederlandse wet- en regelgeving waar arbeidsmigranten mee te maken hebben. Die regelgeving gaat namelijk uit van een zelfredzame burger, die zijn eigen weg vindt op de Nederlandse arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving, en voor zichzelf opkomt als zaken niet naar wens verlopen. Als een werkgever bijvoorbeeld het loon slechts gedeeltelijk of helemaal niet uitbetaalt, wordt van de werknemer verwacht dat hij of zij, al dan niet geholpen door een vakbond of juridische ondersteuning, naar de rechter stapt om het achterstallig loon op te eisen.

In de praktijk doen arbeidsmigranten dat echter zelden. Arbeidsmigranten hebben vaak niet de kennis over de Nederlandse wet- en regelgeving, worden daar ook niet op gewezen via het eigen sociale netwerk en kennen ook de weg niet naar instanties die kunnen helpen, zoals vakbonden en andere belangenbehartigers. Arbeidsmigranten die een leven willen opbouwen in Nederland krijgen ook weinig hulp bij integratie, het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van de nodige kennis om als zelfredzame burger volwaardig deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer.

Daarbij speelt ook dat arbeidsmigranten de situatie in Nederland afzetten tegen de ervaringen uit het thuisland. De acceptatiegraad om afwijkingen van de Nederlandse normen en regelgeving te aanvaarden is groter in vergelijking met de Nederlandse werknemer of uitzendkracht. Bovendien komen veel arbeidsmigranten naar Nederland om tijdelijk te werken, om geld te sparen en na enkele jaren met het gespaarde geld hun positie in het thuisland te verbeteren. Daarom wil men weinig uitgeven aan het dagelijks levensonderhoud en accepteert men woon- en levensomstandigheden die naar Nederlandse normen ongewenst zijn, wat de mogelijkheid geeft aan verkeerde werkgevers om daar voor eigen gewin misbruik van te maken.

Al met al blijkt in de praktijk dat de uitgangspunten van de wet- en regelgeving rondom arbeidsmigratie – zelfredzame arbeidsmigranten, die hun weg weten te vinden in Nederland en voor zichzelf opkomen als hun situatie niet aan Nederlandse normen voldoet – niet te stroken met de realiteit. Gelukkig maken veel ondernemers daar geen misbruik van en betonen zij zich een goed werkgever. Maar werkgevers die voor eigen gewin gebruik willen maken van die kwetsbaarheid, kunnen dat ook gemakkelijk doen, met misstanden en andere onwenselijke situaties als resultaat.

1.5 Wat heeft dit tot gevolg?

Om verschillende redenen is de manier waarop Nederland met arbeidsmigranten omgaat onwenselijk. In de eerste plaats voor de arbeidsmigranten zelf. In de ergste gevallen hebben zij te maken met huisvesting en omgangsvormen die ver onder de menselijke maat liggen. Maar ook in de minder ernstige gevallen betekent de huidige situatie in Nederland dat arbeidsmigranten niet altijd kunnen rekenen op eerlijk, gezond en veilig werk en een menswaardige woonsituatie.

Dat heeft ook impact op Nederlandse burgers. Als een deel van de werkgevers of huisvesters weg lijkt te komen met onderbetaling, overtreding van regelgeving of in meer algemene zin het niet navolgen van gangbare normen en waarden, ondermijnt dat het draagvlak voor ons sociale stelsel en ligt een *race to the bottom* voor de bredere arbeidsmarkt op de loer. Dat is onwenselijk voor alle inwoners van Nederland.

Ten derde zorgt de problematiek rondom arbeidsmigranten voor problemen in de wijk. Door het tekort aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten worden bijvoorbeeld etagewoningen in grote steden gebruikt om arbeidsmigranten te huisvesten, waarbij de etagewoning wordt 'verkamerd' en per kamer enkele arbeidsmigranten verblijven. Dat heeft grote invloed op de sociale samenhang in een wijk: buurtbewoners herkennen hun burens niet meer en de arbeidsmigranten, die er vaak maar tijdelijk wonen, voelen zich begrijpelijkerwijs niet betrokken bij de wijk en voelen zich daar ook niet verantwoordelijk voor. Maar dit komt ook voor in kleinere dorpen en steden met huisvesting van bijvoorbeeld 8 of 10 volwassen arbeidsmigranten in een eengezinswoning, met overlast voor de lokale bewoners tot gevolg.

Ook uitzendbureaus en andere bedrijven hebben last van de huidige situatie. Doordat sommige werkgevers de randen van de regelgeving opzoeken of de grenzen over gaan, kunnen zij tegen lagere kosten opereren. Daardoor ontstaat er oneerlijke concurrentie voor andere, netjes werkende werkgevers in de markt en hebben zij te maken met een ongelijk speelveld. Deze oneerlijke concurrentie kan leiden tot een neerwaartse spiraal waarbij het voor de goede werkgevers steeds moeilijker wordt om er niet aan mee te doen.

Laakkwartier

Tijdens een werkbezoek van het Aanjaagteam aan het Laakkwartier in Den Haag kreeg het Aanjaagteam een inkijkje in de woonomstandigheden van Oost-Europese arbeidsmigranten in het Laakkwartier. Bovenwoningen worden verhuurd aan 8 à 10 personen die een matras huren voor 100 euro per week. De kwaliteit van de woning is slecht. Deze constructies leveren veel geld op. Gevolg is dat woningen worden opgekocht door partijen die van huur hun verdienmodel hebben gemaakt. Deze partijen kunnen daardoor vrijkomende woningen opkopen voor prijzen die een normale particuliere koper niet kan betalen. Gevolg is dat reguliere geïnteresseerde buurtbewoners geen kansen krijgen. Hierdoor verpaupert de buurt, trekken reguliere bewoners weg en verschaalt de sociale structuur van de buurt.

Tot slot ziet het Aanjaagteam dat sommige arbeidsmigranten kritischer worden en vervangen worden door minder kritische groepen. Naar gelang hun thuisland zich verder economisch ontwikkelt, de groep hier langer werkt en geëmancipeerder wordt, is de groep minder geneigd om voor een laag loon tegen slechte omstandigheden in Nederland te komen werken. Hierdoor vindt een verschuiving plaats van de herkomst van arbeidsmigranten. In sectoren waar eerst uitsluitend Poolse mensen werkten, werken nu bijvoorbeeld veel

Roemenen en Bulgaren. Dit laat zien dat de perverse verdienmodellen nieuwe kwetsbare groepen opzoeken als een andere groep geëmancipeerder wordt.

1.6 Wat is er nodig?

Nederland heeft nieuwe normen en waarden nodig voor de omgang met arbeidsmigranten. Dat betekent dat we arbeidsmigranten moeten gaan zien en behandelen als **gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving**. In alle economische scenario's zijn en blijven arbeidsmigranten immers werkzaam in Nederland. Daarmee hebben zij ook een vaste plek in onze samenleving en dat zal in de toekomst niet snel veranderen. Het is belangrijk dat we erkennen dat arbeidsmigranten deel (zullen blijven) uitmaken van Nederland en dat we bewust beleid nodig hebben ten aanzien van alle aspecten die arbeidsmigranten betreffen, net zoals dat voor bijvoorbeeld kenniswerkers het geval is. Dat betekent bijvoorbeeld dat arbeidsmigranten meegerekend moeten worden bij ontwikkeling van huisvesting in een regio, dat er voorzieningen moeten zijn om arbeidsmigranten goed te registreren en dat er mogelijkheden moeten zijn om arbeidsmigranten te helpen bij het 'goed landen' in onze samenleving.

De belangrijkste manier om arbeidsmigranten betere bescherming te bieden is door de **regelgeving aan te scherpen**. Het uitgangspunt daarbij is drieledig. Bonafide werkgevers moeten de ruimte houden om te ondernemen. Werkgevers die de randen van de wet opzoeken met onwenselijke verdienmodellen, moeten via aangescherpte regelgeving worden gedwongen hun verdienmodel aan te passen. De malafide bedrijven moeten met de nieuwe regelgeving van de markt worden gehaald, de personen erachter moet het onmogelijk worden gemaakt om voortdurend opnieuw te beginnen en de inlener moet worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.

Dat vergt een sluitend systeem van duidelijke regelgeving, met **effectieve handhaving op elk onderdeel van de keten en controle achteraf**. Daarbij is samenwerking tussen alle partners noodzakelijk – werkgeversorganisaties, de uitzendbranche, vakbonden, gemeenten, provincies en het Rijk.

Naast het aanscherpen van regelgeving, moeten we **de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten stimuleren**. We moeten hen beter wegwijs maken in Nederland en een sterkere positie geven op de arbeidsmarkt, op de woningmarkt en in de samenleving. Dat betekent ook dat de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever moet worden verminderd, en dat rechten op een laagdrempelige wijze kunnen worden afgedwongen. Alleen op die manier kunnen arbeidsmigranten weerstand bieden tegen malafide werkgevers en huisbazen, en kunnen misstanden worden tegengegaan.

En tot slot moeten overheden **beter zicht krijgen op arbeidsmigratie**. Rijk, provincie en gemeenten weten nu niet goed wat er speelt in de samenleving met betrekking tot arbeidsmigranten. Dat bemoeilijkt het maken van goed beleid en effectieve handhaving. Overheden moeten weten waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever of uitzendbureau dat gebeurt.

1.7 Hoe nu verder?

Van arbeidsmigranten tot Nederlandse burgers, van werkgevers tot vakbonden en van linkse tot rechtse politieke partijen, het Aanjaagteam ziet dat door de hele samenleving mensen zich herkennen in de noodzaak om ervoor te zorgen dat de misstanden bij arbeidsmigranten verleden tijd worden. Als we daarin slagen, slaan we meerdere vliegen in één klap. We zorgen ervoor dat alle arbeidsmigranten, net als Nederlandse werkenden, kunnen rekenen

op goede banen bij werkgevers die netjes met hen omgaan, dat ze kunnen rekenen op fatsoenlijke huisvesting en op een toegankelijke overheid die hen verder kan helpen als dat nodig is. We zorgen ervoor dat ondernemers zeker zijn van een gelijk speelveld en van eerlijke concurrentie, doordat we regelgeving zodanig inrichten dat niemand zich eraan kan onttrekken. En we verbeteren de sociale samenhang in steden en dorpen, doordat er werk wordt gemaakt van meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten.

Dit zijn forse ambities. Maar het Aanjaagteam is ervan overtuigd dat, met gezamenlijke en langdurige inzet van alle stakeholders, een fundamentele verandering mogelijk is.

Dit advies bevat een pakket aan maatregelen dat kan zorgen voor structurele verbetering van de positie van arbeidsmigranten in Nederland. Dat vraagt allereerst een politieke afweging om de besluiten te nemen die zorgen voor duurzame verandering in de situatie van arbeidsmigranten.

De urgentie van de problematiek vraagt erom die besluiten op korte termijn te nemen en zo snel mogelijk te starten. De implementatie zal doorzettingsvermogen en intensieve samenwerking vereisen tussen overheden, ondernemers en arbeidsmigranten om de echte verandering tot stand te brengen. Het Aanjaagteam heeft de afgelopen maanden met ondernemers, gemeenten en arbeidsmigranten gesproken die samen laten zien dat het kan: dat goed werkgeverschap samen kan gaan met een economisch rendabel businessplan. Dat geeft hoop voor de toekomst.

1.8 De aanbevelingen

Dit tweede advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is gericht op het structureel verbeteren van de omstandigheden van arbeidsmigranten. De problemen die het Aanjaagteam in de praktijk heeft geconstateerd vereisen actie op korte termijn. Daarom heeft het Aanjaagteam gezocht naar oplossingen die op afzienbare termijn implementeerbaar zijn en is de oplossing niet gericht op fundamentele wijzigingen van het Europese en Nederlandse arbeidsmarktstelsel. Discussie daarover, onder andere over de mate waarin flexwerk gewenst is, vindt plaats in het verlengde van het eindrapport 'In wat voor land willen wij werken?' van de Commissie Regulering van Werk onder leiding van Hans Borstlap¹². De uitkomst van die discussie zal van invloed zijn op de positie van alle flexwerkers in Nederland en daarmee ook op de positie van arbeidsmigranten die vaak flexwerkers zijn.

In dit advies behandelen we achtereenvolgens een aantal thema's: de regulering van de uitzendsector, de registratie van arbeidsmigranten, huisvesting van arbeidsmigranten, gezondheidszorg en welzijn voor arbeidsmigranten, toezicht en handhaving en de institutionele inbedding van de aanbevelingen. Per thema volgt een nadere probleem-analyse, een onderbouwing van de oplossingsrichting waarvoor we hebben gekozen en de belangrijkste aanbevelingen op het thema. Vervolgens worden de aanbevelingen opgesomd. Die zijn gericht aan de Rijksoverheid, maar ook aan provincies en gemeenten, en aan werkgevers- of werknemersorganisaties.

¹² Bijlagen bij Kamerstuk 29 544, nr. 970.



2 Betere beheersing van de uitzendsector

Veel arbeidsmigranten in Nederland werken voor een uitzendbureau. En die speelt vaak een grote rol in het leven van een arbeidsmigrant. Vaak zijn het uitzendbureaus die gericht mensen werven in hun thuisland om in Nederland te komen werken. Ze regelen het vervoer naar Nederland en verzorgen eenmaal in Nederland de huisvesting, zorgverzekering en helpen de arbeidsmigrant met de registratie. Het Aanjaagteam heeft veel voorbeelden gezien van uitzendbureaus die dat goed doen en de arbeidsmigranten actief begeleiden tijdens hun verblijf in Nederland. Dat is een vorm van service die door de arbeidsmigrant wordt gewaardeerd en vaak ook wordt gevraagd. Ook grotere werkgevers die gebruik maken van arbeidsmigranten die direct in (tijdelijke) loondienst zijn doen dit. Hiervoor geldt: als het goed gebeurt heeft het toegevoegde waarde voor de arbeidsmigrant en de werkgever.

Helaas heeft het Aanjaagteam moeten constateren dat er ook uitzendbureaus en werkgevers zijn die niet goed omgaan met de arbeidsmigranten en waarbij misstanden worden geconstateerd, zowel in het gecertificeerde als het niet-gecertificeerde deel van de sector¹³. Dat zijn vaak bedrijven die van de arbeidsmigrant een verdienmodel maken, door zo veel mogelijk te besparen op kosten die ze voor de arbeidsmigrant maken. Deze bedrijven sjoemelen met de salarisadministratie, laten hen te veel uren maken, houden allerlei bedragen in op het loon, vragen een onnodig hoge vergoeding voor transport, eisen boetes voor vreemde huisregels en besparen geld door te veel mensen in een huis onder te brengen en huisvesting slecht te onderhouden. En als de arbeidsmigrant klaagt, verliest hij werk, woonruimte en zorgverzekering en staat hij in een vreemd land op straat.

Casus: Ruben

Ruben (36) is een Spaanse arbeidsmigrant die via een uitzendbureau bij een distributiecentrum werkt als order picker met een minimumloon van ongeveer 1700 euro bruto per maand. Hij woont op een vakantiepark samen met twee andere arbeidsmigranten, waar ze gezamenlijk 1500 euro per maand betalen voor een bungalow. Daar komt nog ziektekostenverzekering bovenop, afdracht voor vervoer naar het werk, voor werkschoenen en kleding en voor gebruik van de wasmachine. Als Ruben klaagt riskeert hij dat hij zowel zijn baan als zijn daaraan gekoppelde huisvesting verliest.

Het uitzendbureau verdient niet alleen aan de arbeid die Ruben verricht, maar heeft ook een verdienmodel ontwikkeld op de andere aspecten. Doordat Ruben afhankelijk is van het uitzendbureau voor huisvesting, vervoer en werk, heeft hij het gevoel weinig andere keuzes te hebben dan zijn situatie te accepteren en vooral de misstanden niet te melden.

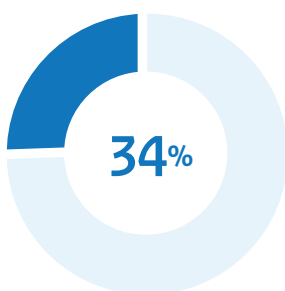
Het initiële idee van uitzendwerk, waarbij uitzendbedrijven een allocatiefunctie vervullen op de arbeidsmarkt en bedrijven helpen 'piek en ziek' op te vangen, is in de loop van de jaren overgegaan in uitzendwerk als standaardmodel voor laag- of ongeschoold werk. In de praktijk zijn er weinig arbeidsmigranten die een arbeidsovereenkomst hebben bij het bedrijf waar ze daadwerkelijk werken, voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsuren-

¹³ Zie paragraaf 2.1 voor nadere toelichting op het systeem van certificatie, of kijk op www.normeringarbeid.nl

omvang, ondanks dat zij vaak structureel werk verrichten. In plaats daarvan werken ze via een uitzendbureau, op een nul-urencontract, en is er weinig uitzicht op een vaste aanstelling. Als overgang naar een andere fase dreigt, worden ze via een ander uitzendbureau ter beschikking gesteld en starten weer in de eerste fase. Door die onzekerheid over hun positie voelen de arbeidsmigranten de druk om door te werken als ze eigenlijk ziek zijn. Bovendien durven ze vaak niet te klagen over de woon- of werkomstandigheden uit vrees dat zij, door het uitzendbeding, direct hun werk verliezen en daarmee ook hun woonruimte en zorgverzekering.

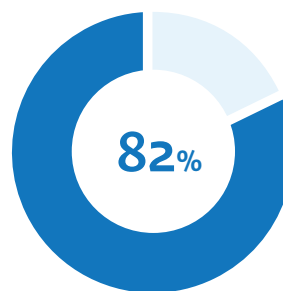
Arbeidsmigranten kunnen door hun zwakke positie op de arbeidsmarkt blijven hangen in fase A met uitzendbeding (geen werk of ziek, dan eindigt uitzendovereenkomst). Het Aanjaagteam wijst in dit verband op de begin dit jaar uitgebrachte adviezen van de Commissie Regulering van Werk om tijdelijke contractvormen alleen voor echt tijdelijk werk in te zetten. Het Aanjaagteam gaat niet nader in op het doorstromen van uitzendkrachten tussen verschillende fases, omdat dit al geadresseerd is door de commissie Borstlap. Aanpassingen in het verlengde van de commissie Borstlap zullen ook doorwerken op de positie van de arbeidsmigrant.

Sinds de afschaffing van de vergunningsplicht in 1998¹⁴ zijn er vrijwel geen drempels meer om een uitzendbureau te beginnen en is er een wildgroei ontstaan. Er zijn op dit moment ongeveer 14.000 uitzendbureaus actief in Nederland¹⁵. Slechts een derde van deze uitzendbureaus is gecertificeerd volgens het keurmerk van de Stichting Normering van Arbeid (SNA). Daarnaast zijn er, naast een verplichte inschrijving van een uitzendbureau bij de Kamer van Koophandel (KvK) geen extra eisen gesteld en wordt geen inhoudelijke check gedaan. Dit betekent dat voor het merendeel geen ingebouwde checks bestaan of de onderneming alles volgens de regels doet. Daarnaast is er kritiek op de waarde van het keurmerk waardoor werknemersorganisaties uit het keurmerk zijn gestapt. De werknemersorganisaties waren van mening dat de verbeteringen niet snel genoeg gerealiseerd werden en dat werknemers in bepaalde situaties niet krijgen waar ze (ook volgens de cao) recht op hebben.



Gecertificeerde uitzendbureau's

Van de totaal **14.000** uitzendbureau's zijn er **4794 (34%)** gecertificeerd.



ABU/NBBU leden

In 2019 was **82%** van alle uitzendkrachten in dienst van ABU leden (**587**) en NBBU leden (**1273**).

14 Vanaf 1970 had Nederland een vergunningstelsel om de branche te reguleren. Deze werd met de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998 uiteindelijk afgeschaft.

15 Bij de KvK zijn er rond de 25.000 bedrijven ingeschreven die het uit- en doorlenen van arbeid als hoofdactiviteit hebben, maar het CBS geeft aan dat er zo'n 14.000 bedrijven daadwerkelijk actief zijn als uitzendbureau. Daarnaast zijn er ook nog veel bedrijven die uitzenden als nevenactiviteit hebben, zoals bij bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven, bouwbedrijven of tuinders wel voorkomt.

Het goede voorbeeld

Er zijn verschillende schrijvende verhalen van uitzendbureaus die op alle aspecten van een arbeidsmigrant extra proberen te verdienen door de afhankelijkheid van de arbeidsmigrant te misbruiken. Het Aanjaagteam heeft ook voorbeelden gezien van uitzendbureaus die alles wel netjes regelen en soms zelfs verder dan dat gaan om de arbeidsmigrant een aangenaam verblijf in Nederland te laten hebben.

Zo sprak het Aanjaagteam een uitzendbureau die alle arbeidsmigranten een inkomstgarantie biedt voor de eerste periode, zodat een arbeidsmigrant gegarandeerd het loon krijgt dat is afgesproken, ook als er in het begin nog niet genoeg werk is. Het uitzendbureau in kwestie stelt dat het steeds moeilijker wordt om arbeidsmigranten te vinden die in Nederland willen werken, zodat zij deze extra service bieden opdat de arbeidsmigranten blijven of na het tijdelijke werk graag terugkomen.

De Inspectie SZW heeft op dit moment, met de huidige capaciteit, een inspectiedekking¹⁶ van slechts 1% van de sector, waardoor de pakkans bij misstanden klein is¹⁷. Hierdoor kunnen kwaadwillende uitzenders weggelaten met onwenselijke en malafide praktijken. Uitzenders die wel in de problemen komen door effectief toezicht vanuit de Inspectie SZW, de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) of door kritische vragen vanuit de SNA over de certificeringseisen, stappen uit de certificering voordat het certificaat kan worden ingetrokken of beëindigen het uitzendbureau en starten direct een nieuw uitzendbureau onder een andere naam en eventueel met een andere bestuurder. Momenteel is geen sprake van een sluitend systeem van *checks and balances* dat de ‘rotte appels’ eruit haalt en houdt.

Het Aanjaagteam ziet in de uitzendsector heel duidelijk de drie lagen terugkomen van de bonafide en welwillende uitzenders, de uitzenders die de grenzen opzoeken van wat mag en daar soms overheen gaan, en de uitzenders die bewust malafide praktijken toepassen zoals oplichting of uitbuiting. Hetzelfde geldt voor de inleners, de werkgevers bij wie het daadwerkelijke werk plaatsvindt. In veelvoorkomende gevallen werken inleners en uitzendbureaus nauw samen bij die misstanden. Gevolg is oneerlijke concurrentie tussen zowel uitzenders onderling als tussen inleners, waarbij een ‘*race to the bottom*’ onvermijdelijk lijkt.

m al deze redenen moet de regelgeving voor uitzendbureaus fors worden aangescherpt, zodat alleen uitzendbureaus die zich netjes gedragen op de markt kunnen opereren. Bovendien moeten arbeidsvoorwaarden zodanig worden ingericht, dat arbeidsmigranten minder afhankelijk worden van hun uitzendbureau.

¹⁶ Het aantal bedrijven dat de Inspectie jaarlijks bereikt met haar interventies.

¹⁷ In 2023 zal de inspectiedekking verdubbelen naar 2% op grond van de uitbreiding van de Inspectie SZW waartoe in het huidige regeerakkoord is besloten. Dit cijfer en het begrip ‘inspectiedekking’ zijn ontleend aan de tabel met ICF-doelstellingen die jaarlijks wordt opgenomen in de begrotingen en jaarverslagen van SZW en van de Inspectie SZW. Overeenkomstig de meerjarenprogrammering van de Inspectie, is voor het programma uitzendbureaus verdubbeling van de capaciteit voorzien (in 2022 t.o.v. 2018). Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 000-XV, nr. 10.

Casus: Duitsland

Het Aanjaagteam heeft met interesse gekeken naar Duitsland. Tijdens de coronacrisis is daar besloten dat er in de vleesverwerkende industrie niet meer met uitzendkrachten mag worden gewerkt, maar dat iedereen in dienst moet worden genomen. Dit kan bijdragen aan een betere bescherming van arbeidsmigranten. In Nederland is een soortgelijke regeling opgenomen in de Postwet en de Wet wegvervoer goederen, waarbij er niet of slechts beperkt met uitzendkrachten mag worden gewerkt. Daarbij wordt de capaciteit van de Duitse Arbeidsinspectie uitgebreid tot een niveau dat 5% van de bedrijven wordt geïnspecteerd (dit in vergelijking tot de huidige 1% in Nederland die in 2023 tot 2% zal zijn gestegen) in combinatie met een wettelijke meldplicht voor werkgevers die met arbeidsmigranten werken.

Echter, er wordt op de Nederlandse arbeidsmarkt in vergelijking met Duitsland veel meer gebruik gemaakt van uitzendkrachten, in allerlei sectoren. De problemen waarmee arbeidsmigranten worden geconfronteerd doen zich dus ook voor in verschillende sectoren voor en beperken zich niet tot alleen de vleesverwerkende industrie. Daarom zijn de aanbevelingen van het Aanjaagteam erop gericht de onwenselijke aspecten uitzendwerk in den brede aan te pakken, en niet alleen sectoraal. Dit zou volgens het Aanjaagteam voldoende moeten zijn om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever tegen te gaan.

2.1 Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken

De uitzendsector moet beter beheerst worden, zodat malafide uitzendbureaus effectief van de markt kunnen worden geweerd. Dat is volgens het Aanjaagteam één van de belangrijkste manieren om arbeidsmigranten beter te beschermen en hun positie op de Nederlandse arbeidsmarkt te versterken. Uitzendbureaus zijn vaak de centrale speler in alles wat met arbeidsmigranten van doen heeft. Het beter beheersen van de uitzendsector is in het belang van de uitzendsector, de inlenende bedrijven en in het belang van de arbeidsmigrant. Aanpassing van wet- en regelgeving is nodig om de uitzendsector te ontdoen van de malafide uitzendbureaus en een gelijk speelveld te bewerkstelligen. Bonafide uitzenders, die al aan veel van de eisen voldoen, krijgen door een betere beheersing van de uitzendsector meer en eerlijker kansen voor nieuwe opdrachten.

Het Aanjaagteam doet voorstellen die samen tot een sluitend systeem moeten leiden. De kern van het voorstel is een verplichte certificering voor elk uitzendbureau om op de Nederlandse markt te kunnen opereren. Dit telt niet alleen voor uitzendbureaus, maar voor alle partijen die bemiddelen in arbeid, zoals payrollbedrijven.¹⁸ De verplichte certificering moet ingebed zijn in een stelsel van toezicht van private en publieke partijen; waarover meer in het hoofdstuk over toezicht en handhaving. Naast de verplichte certificering is het nodig dat aanvullende voorwaarden worden gesteld aan beginnende en bestaande uitzenders. Inleners mogen alleen met gecertificeerde uitzendbureaus werken op straffe van een boete. Tot slot stellen we voor handhavende partijen meer instrumenten te geven om malafide bedrijven aan te pakken, onder andere door een bestuursrechtelijk bestuursverbod.

¹⁸ Alle ondernemingen die in de KvK staan ingeschreven voor 'Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer' en dus een SBI-code hebben die beginnen met 78.

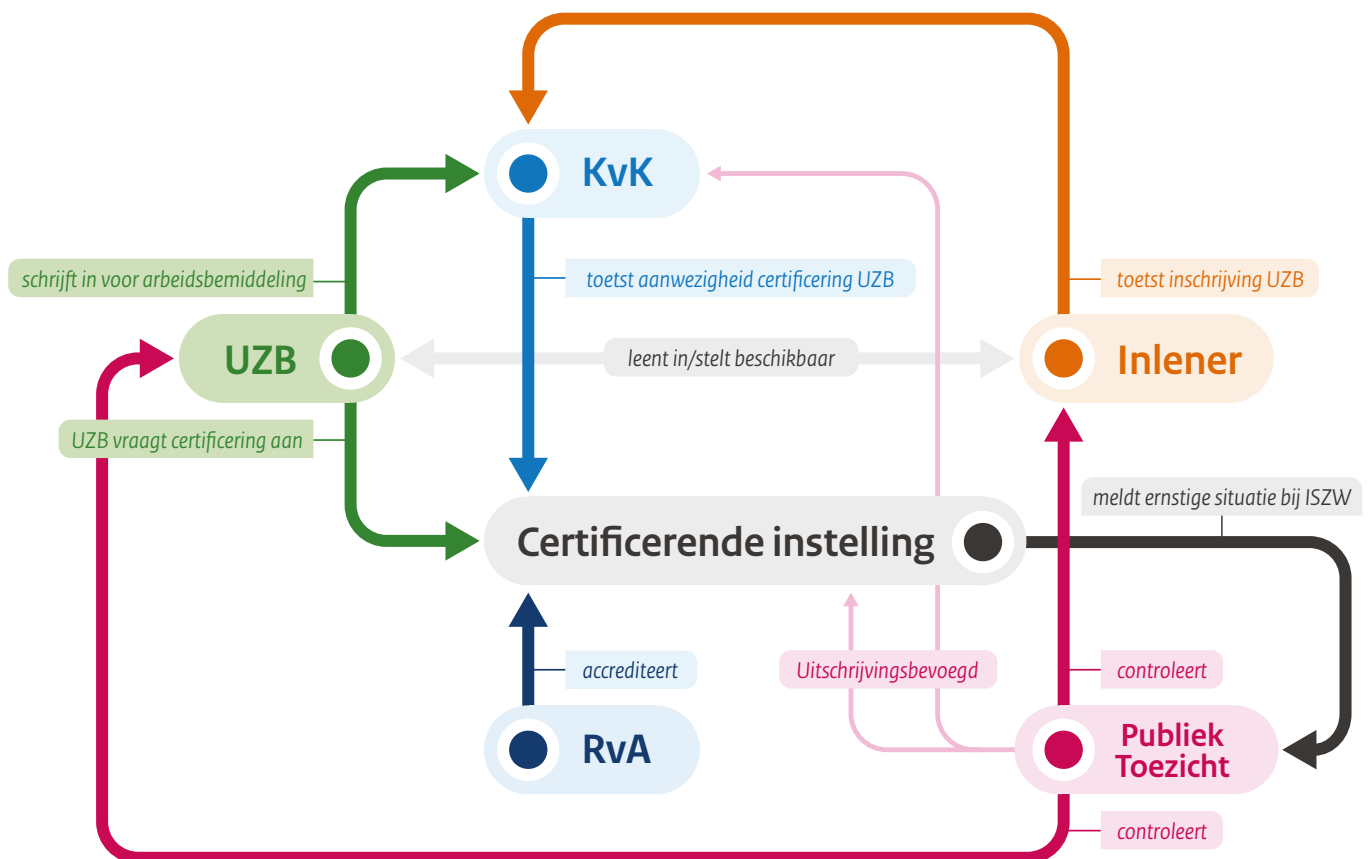
A Verplicht certificering van uitzendbureaus

De belangrijkste manier om ervoor te zorgen dat alle uitzendbureaus op de Nederlandse markt zich gedragen naar de regels van goed werkgeverschap en malafide uitzendbureaus van de markt te weren, is door de eisen aan te scherpen om als uitzendbureau te mogen opereren. Het Aanjaagteam stelt voor om dit met een uitgebreide en verplichte certificering te regelen. Een certificeringssysteem met structurele toetsing, zorgt voor een soort APK-keuring van uitzendbureaus, waardoor malafide ondernemingen minder makkelijk op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen opereren. De bestaande praktijk van certificering moet worden versterkt en verplicht voor elk uitzendbureau.

De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) zou moeten worden aangepast zodat alle uitzendbureaus gecertificeerd worden door een certificeringsinstantie die geaccrediteerd is voor uitzendwerk door de Raad voor Accreditatie. Dit moet ook gelden voor uitzendbureaus die buiten Nederland zijn gevestigd en uitzendkrachten in Nederland ter beschikking stellen, via de route van dezelfde eisen die aan de in Nederland verplicht aanwezige administratie wordt gesteld.¹⁹ Daarmee kan ook worden voorkomen dat Nederlandse eisen aan het werken via een uitzendbureau worden omzeild door het opzetten van een constructie in het buitenland. Hieruit volgt ook dat de grensoverschrijdende samenwerking in het toezicht versterkt zal moeten worden (zie ook aanbeveling 6.1.D).

De Kamer van Koophandel dient te toetsen bij de verstrekker van het certificaat of certificering aanwezig is als voorwaarde voor inschrijving voor arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus, uitleenbureaus, banenpools of payrolling (personeelsbeheer) (SBI-code beginnend met 78). Startende uitzendbureaus dienen zich eerst aan te melden bij de certificerende instelling waar getoetst wordt of aan de startvoorwaarden (o.a. kennis van wet- en regelgeving, adequaat ingerichte administratie, etc.) is voldaan. Bij voldoende voorbereiding van het startende uitzendbureau wordt een tijdelijk certificaat verstrekt en vanaf dat moment gaat de proefperiode voor het startende uitzendbureau in. Deze proefperiode duurt 3 maanden met een mogelijke verlenging van maximaal 2 maanden. Het startende uitzendbureau kan zich met toewijzing van de voorlopige certificering inschrijven bij de KvK voor een termijn van 3 maanden, zodat zeker 2 maal loonbetaling heeft plaatsgevonden, hetgeen een voorwaarde is voor de certificerende instelling om te kunnen toetsen. Een verlenging met 2 maanden kan éénmalig worden gegeven door de certificerende instelling om de certificering alsnog te behalen. Indien het startende uitzendbureau geen certificering krijgt, zal de KvK deze uitschrijven voor uitzendwerk. Hier zal echter nog wel een wettelijke grondslag voor moeten worden gecreëerd. De verstrekker van de certificaten kan vervolgens een signaal richting Inspectie SZW en de Belastingdienst afgeven.

¹⁹ Voor Nederlandse uitzendbureaus zal NEN-norm 4400-1 blijven gelden, waar voor buitenlandse uitzendbureaus NEN-norm 4400-2 zal blijven gelden.



Om tot een volwaardige verplichte certificering te kunnen komen dienen de reeds bestaande eisen uit bestaande keurmerken (zoals bijv. de Stichting Normering Arbeid (SNA)) uitgebreid te worden met een toets op de volgende punten:

- Naleving van de in de betreffende sector geldende algemeen verbindend verklaarde cao in het algemeen en de loonbetaling in het bijzonder;
- De aanwezigheid van goedkeurende controleverklaring door een accountant;²⁰
- Controleer of de RI&E²¹ van de inlener beschikbaar wordt gesteld aan de uitzendkrachten en of de uitzendkrachten actief worden geïnformeerd bij welke arbodienst(en) ze terecht kunnen met werk-gerelateerde gezondheidsklachten;
- Actief invulling geven aan de zorgplicht om te bewerkstelligen dat buitenlandse uitzendkrachten correct met actueel Nederlands verblijfsadres en contactgegevens staan ingeschreven in de Basis Registratie Personen (BRP) (zie ook hoofdstuk registratie);
- Alle uitzendkrachten waarvoor een zorgpremie wordt afgedragen ontvangen een zorgpas en/of de zorgpolis binnen een redelijke termijn en gericht aan hun eigen woon- of verblijfsadres in Nederland of aan het e-mailadres;
- Er mag geen sprake zijn van een bestuursverbod bij één van de bestuurders of feitelijk leidinggevendenden;
- Indien er huisvesting wordt aangeboden en/of huisvestingskosten worden ingehouden op het loon, is de huisvesting gecertificeerd door het SNF- of AKF-keurmerk;
- Er is een waarborgsom gestort (zie aanbeveling 2.1.C) en aangevuld indien nodig;
- Er wordt gebruik gemaakt van een g-rekening (zie aanbeveling 2.1.B)
- Een onherroepelijke boete van Inspectie SZW, Belastingdienst of een strafrechtelijke sanctie kan leiden tot het intrekken van een certificaat.

²⁰ Indien een uitzendbureau korter dan een jaar actief is, kan deze eis pas na een jaar worden gecontroleerd.

²¹ Risico-inventarisatie en -evaluatie

Daarnaast dient onderdeel van het verplichte certificaat te zijn dat periodiek (bij voorkeur jaarlijks of vaker indien nodig) getoetst wordt of nog aan alle eisen voldaan wordt om het certificaat te behouden.

De werkwijze van de certificering van uitzendbureaus zou naar analogie van bijvoorbeeld het certificatiestelsel arbodiensten kunnen worden opgezet. Het Aanjaagteam beveelt aan dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), in afstemming met sociale partners met de Raad voor Accreditatie in gesprek gaat om het schema van eisen, de manier waarop conformiteit met de eisen moet worden vastgesteld en de sanctieregeling te bespreken, voordat het wordt vastgelegd. Daarbij is het belangrijk om tot objectief toetsbare criteria of normen te komen zodat duidelijk is aan welke eisen een uitzendbureau dient te voldoen. Het Aanjaagteam laat open welke partij de certificering mag verstrekken. Door of namens de minister van SZW kunnen de certificerende instanties worden aangewezen die mogen toetsen en/of de certificering mogen toekennen. Dit is conform het kabinetsbeleid omtrent certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid.²²

Een sluitend stelsel van verplichte certificering is de belangrijkste maatregel om de uitzendbranche beter te kunnen beheersen. Het gebruik van de g-rekening en de waarborgsom kunnen daaraan worden toegevoegd.

B Verplicht het gebruik van de g-rekening

De g-rekening is een geblokkeerde bankrekening. Van deze rekening kan alleen geld naar een speciaal gironummer van de Belastingdienst en naar andere g-rekeningen worden overgemaakt. Als het uitzendbureau de loonheffingen niet betaalt, kan de g-rekening worden aangesproken. Dan is de inlener hiervoor aansprakelijk. Indien het bedrag voor de uitzendkrachten op een g-rekening is gestort, dan kan de Belastingdienst hier direct bij. Alle uitzendbureaus zouden om die reden verplicht gebruik moeten maken van een g-rekening.

Omdat inleners ook aansprakelijk zijn als het uitzendbureau de loonheffingen niet betaalt, moeten inleners gewezen worden op het gebruik van de g-rekening om belastingen en premies te betalen en zo gevrijwaard te worden voor aansprakelijkheid door de Belastingdienst wanneer een uitzendbureau in gebreke blijft.

C Waarborgsom

Het komt regelmatig voor dat malafide uitzendbureaus, als het hen te heet onder de voeten wordt, een turboliquidatie ondergaan en daarmee niet meer hun verplichtingen voor salaris en boetes kunnen nakomen. Het Aanjaagteam adviseert daarom om een waarborgsom in te voeren voor uitzendbureaus, om te garanderen dat lonen te allen tijde kunnen worden uitbetaald en boetes altijd kunnen worden voldaan. De aanwezigheid van een waarborgsom sluit effectief de weg naar een turboliquidatie af, de toetsvraag daarvoor is immers of de vennootschap geen activa (meer) heeft. Een waarborgsom impliceert het bezit van activa. Aangezien de g-rekening zekerheid biedt ten aanzien van de loonheffing, is de waarborgsom beperkt tot achterstallig salaris en boetes en niet bedoeld voor de loonheffing. De waarborgsom wordt ook in België gebruikt waarbij een bedrag van €75.000 wordt gehanteerd. Door de Tweede Kamer is reeds de wens geuit om te komen tot een waarborgsom en dit wordt voorbereid door het Ministerie van SZW.

Het Aanjaagteam stelt voor om het mogelijk te maken boetes van Inspectie SZW, achterstallig loon en schadebetalingen aan werknemers uit de waarborgsom te betalen. Als vanwege het ontbreken van de administratie geen loonberekening kan worden gemaakt, wordt uitgegaan van een achterstallig loonbedrag van twee maanden voltijds minimumloon (zie ook aanbeveling 2.2.B) of zoveel langer als de arbeidsmigrant kan aantonen dat

²² TK 2015–2016, 29 304, nr. 6

de werkrelatie met het uitzendbureau langer bestaat. Daarna dient het uitzendbureau de waarborgsom weer tot het initiële niveau aan te vullen. Indien dit niet binnen een bepaalde termijn gebeurt, vervalt het certificaat.

D Inhoudelijke controle door de KvK

De KvK controleert elk uitzendbureau bij inschrijving op het bezit van een geldig certificaat, een Verklaring Omtrent Gedrag en of er sprake is van een bestuursverbod of andere weigeringsgrond. Het Aanjaagteam beveelt aan om een wettelijke grondslag te creëren om deze controle mogelijk te maken. Bij uitschrijving van de onderneming zal de KvK een signaal aan Inspectie SZW en/of Belastingdienst verstreken indien er vermoedelijk sprake is van ongerechtvaardigde uitschrijving. Indien een van de beide toezichthouders kan aantonen dat er sprake is van ongerechtvaardigde uitschrijving, bijvoorbeeld doordat er openstaande schulden zijn verzwegen, dan kan dit leiden tot directe oplegging van een bestuursrechtelijk bestuursverbod (zie onder F). Op deze manier wordt voorkomen dat bestuurders of de feitelijk leidinggevend van uitzendbureaus zich aan het zicht onttrekken door zich onterecht uit te schrijven en wordt voorkomen dat ze zich opnieuw met een nieuw bureau inschrijven. Indien ze tussentijds al ingeschreven zijn, leidt dit tot directe uitschrijving. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om een strafrechtelijke sanctie op te leggen (valsheid in geschrifte) op grond van het gegeven dat de bestuurder zich onder valse voorwendselen heeft uitgeschreven.

E Aansprakelijkheid van de inlener

Om te garanderen dat er alleen gecertificeerde uitzendbureaus op de markt opereren, moet de verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap bij zowel de inlener als de uitzender worden neergelegd. Daarom zouden bedrijven die gebruik maken van niet-gecertificeerde uitzendbureaus een bestuurlijke boete moeten worden opgelegd. Het Aanjaagteam stelt hierbij een boeteregime voor als bij illegale arbeid: een bedrag ter hoogte van 8.000 euro per uitzendkracht en een vermenigvuldigingsfactor bij recidive.²³

F Bestuursrechtelijk bestuursverbod

Om ervoor te zorgen dat een malafide ondernemer niet opnieuw een uitzendbureau kan oprichten om door te gaan met onwettige praktijken, adviseert het Aanjaagteam dat er een bestuursrechtelijk bestuursverbod komt voor malafide bestuurders. Dat verbod moet kunnen worden opgelegd aan de eigenaar, de bestuurder of aan de feitelijk leidinggevende. Dit geeft handhavende instanties een extra instrument dat zij kan inzetten richting veelplegers die regelmatig de fiscale- en arbeidswetten overtreden. De certificerende instelling dient bij de certificering van een onderneming te controleren of er geen civiel- dan wel bestuursrechtelijk bestuursverbod is ingesteld.

G Meldplicht bij ongelukken voor uitzendbureaus

Eén op de vier geregistreerde slachtoffers van een arbeidsongeval is uitzendkracht of zelfstandige²⁴. Op dit moment heeft het uitzendbureau geen rol of verantwoordelijkheid bij arbeidsongevallen en ook niet bij het melden van een arbeidsongeval. Het uitzendbureau heeft als werkgever van de uitzendkracht wel een verantwoordelijkheid. Meldingsplichtige arbeidsongevallen betreffen dodelijk of blijvend letsel en/of ziekenhuisopname. Het uitzendbureau zal in een normale situatie daar altijd over worden geïnformeerd door de inlener of betrokkene in verband met tijdelijk of niet meer kunnen werken. Het Aanjaagteam stelt voor om een verplichting in de Arbowetgeving op te nemen voor de uitzender om arbeidsongevallen te melden bij de Inspectie SZW. De inlener behoudt

²³ Bij herhaling van eenzelfde of soortgelijke overtreding binnen vijf jaar, kan de boete worden verhoogd met 50%, 100% of 200%.

²⁴ <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/aantal-arbeidsongevallen-neemt-toe-inspectie-szw-gaat-strenger-toezien-op-preventie>

de verplichting om arbeidsongevallen te melden en deze verplichting wordt uitgebreid met de verplichting van de inlener om arbeidsongevallen ook bij het uitzendbureau te melden. In het kader van de zorgplicht van het uitzendbureau jegens de uitzendkracht, dient in de Arbeidsomstandighedenwet te worden vastgelegd dat het uitzendbureau verplicht is om na een meldingsplichtig arbeidsongeval na te gaan of de nodige maatregelen zijn genomen teneinde de veiligheid te waarborgen, voordat de uitzendkracht of andere uitzendkrachten (weer) aan de slag gaan bij betreffende inlener.

H Buitenlandse uitzendbureaus

Het komt voor dat werknemers via een buitenlands uitzendbureau tewerkgesteld worden in Nederland. Het Aanjaagteam heeft met het systeem van een sluitende certificering ook voor ogen dat deze gaat gelden voor buitenlandse uitzendbureaus. Er wordt daarom geadviseerd om te kijken naar de geldende normering (NEN 4400-2), hier – in samenspraak met de Raad voor Accreditatie – realistische normeringen voor buitenlandse uitzendbureaus te stellen en tevens deugdelijke handhaving op te zetten (zie hiervoor ook aanbeveling 6.1.D).

2.2 Cao-afspraken om eerlijk werk te garanderen

A Due diligence in jaarverslagen

Naar analogie van het Engelse systeem adviseert het Aanjaagteam in jaarverslagen bij inleners en uitzenders nadrukkelijk aspecten van eerlijk werk en goed werkgeverschap op te nemen. Het is al gebruikelijk om dit ten aanzien van andere bedrijfsvoeringaspecten te doen, zoals duurzaamheid en diversiteit. Het is goed om dezelfde transparantie te bewerkstelligen ten aanzien van goed werkgeverschap, waarbij het Aanjaagteam adviseert nader te bezien in hoeverre deze verplichting ook voor eenmanszaken en/of VOF's kan gelden.

Het kan dan gaan om onderwerpen zoals: hoe wordt de huisvesting geregeld (wanneer het uitzendbureau daar ook verantwoordelijk voor is)? Hoe is de zorgverzekering geregeld? Welke arbeidsvoorwaarden zijn vanuit de regelgeving en cao van toepassing (zoals bijvoorbeeld arbeidsduur en toeslagen)? Hierin zou ook aandacht moeten worden besteed aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden voor uitzendkrachten. Deze transparantie stimuleert bewuste keuzes van bedrijven en haar bestuurders over eerlijk, gezond en veilig werk en zorgt ervoor dat zij maatschappelijk kunnen worden aangesproken als zij met niet-gecertificeerde en onbetrouwbare uitzendbureaus samenwerken.

B Gegarandeerd minimumloon voor de eerste 2 maanden

Op het moment dat iemand in een ander land wordt geworven en vervolgens een grote afstand aflegt om ergens te gaan werken (zoals een arbeidsmigrant), dan mag de uitzendkracht er ook van uit kunnen gaan dat er echt werk is. Er zijn arbeidsmigranten die naar Nederland komen met de belofte van een 40-urige werkweek en vervolgens een nul-urencontract krijgen en in de praktijk een zeer beperkt aantal uren werk krijgen, bijvoorbeeld 8 uur per week. De kosten van huisvesting gaan evenwel door, waardoor schulden ontstaan aan de uitzender of huisvester, of men moet op het eigen spaargeld interen. Dit probleem is nadrukkelijk aangedragen door de vakbonden en het Aanjaagteam heeft ook zelf gesproken met enkele arbeidsmigranten die dit is overkomen.

Werkgevers benadrukken hierbij dat arbeidsmigranten bij de werving niet altijd eerlijk zijn over de competenties waarover ze beschikken waardoor ze niet kunnen worden ingezet zoals bedoeld. Een goede werving in het thuisland zou evenwel moeten borgen dat de arbeidsmigrant beschikt over de gewenste competenties om in Nederland meteen aan de slag te kunnen.

Daarom is het Aanjaagteam van mening dat de werkgever (meestal een uitzendbureau) die de betrokkene naar Nederland heeft laten komen, het risico moet dragen als er minder werk is dan van tevoren aan de uitzendkracht is beloofd. De uitzendkracht zou daarom recht moeten hebben op minimaal twee maanden voltijds minimumloon, ongeacht het feitelijk aantal gewerkte uren. Het Aanjaagteam beveelt aan dat sociale partners hierover afspraken maken in de cao. Kosten voor dit gegarandeerde minimumloon kunnen worden gedeeld door het uitzendbureau en de inlener, hetgeen in het contract tussen uitzender en inlener kan worden vastgelegd.

Het Aanjaagteam adviseert om sociale partners een jaar de tijd te gunnen om dit vast te leggen in cao's. Mocht dit niet lukken, dan is het wenselijk dit als een algemeen geldende wettelijke verplichting vast te leggen.

C Geen schulden opbouwen

Sociale partners zouden in de cao van de uitzendbranche de afspraak moeten maken dat het niet toegestaan is om schulden op te bouwen, bijvoorbeeld voor de reis naar Nederland of het woon-werkverkeer. Sommige arbeidsmigranten beginnen namelijk al met een achterstand, omdat zij bij het uitzendbureau waarvoor zij werken eerst een schuld moeten aflossen voordat zij hun eerste loon ontvangen. Dit maakt arbeidsmigranten afhankelijk van het uitzendbureau en kwetsbaar voor uitbuiting.

Ook hier adviseert het Aanjaagteam om sociale partners de tijd te gunnen dit vast te leggen in cao's, maar indien dat in overwegende mate niet lukt een en ander wettelijk te regelen.

D Transparantie over de minimum inhuurprijs

Het systeem van verplichte certificering van uitzendbureaus zal volgens het Aanjaagteam leiden tot een verbeterslag op de uitzendmarkt en malafide uitzendbureaus uit de markt halen. Voor het geval dat de gewenste effecten van deze verplichte certificering uitblijven, heeft het Aanjaagteam nadere opties bekeken.

Indien inleners op de kostprijs blijven drukken en er hierdoor wordt geconcurrerd op loonkosten en slechte huisvesting, is er meer nodig om ook de inlener op zijn verantwoordelijkheid te wijzen wat betreft de uitzendkracht. Het Aanjaagteam adviseert in die situatie dat sociale partners in alle cao's een minimum inhuurprijs afspreken voor uitzendkrachten. Daarmee wordt een bodem in de markt gelegd waardoor sectoren met grote concurrentiedruk dat niet meer kunnen afwentelen op het uitzendbureau, en via het uitzendbureau op de arbeidsmigrant. Met een minimum inhuurprijs, die rekening houdt met het minimumloon binnen een cao²⁵ en verdere kosten die een uitzendbureau moet maken, weet een inlener tegen welke prijs er minimaal uitzendkrachten kunnen worden ingezet, en gaan we de 'race to the bottom' tegen. Een minimum inhuurprijs kan transparantie en duidelijkheid bieden voor zowel inlener als uitzender. Aangezien het naleven van de cao een toetscriterium is in de certificering, is geborgd dat inleners niet onder de minimum inhuurprijs kunnen inlenen.

Mocht het nodig zijn om een minimum inhuurprijs in te voeren, dan adviseert het Aanjaagteam om cao partijen gedurende 1 jaar de tijd te gunnen om tot een minimum inhuurprijs te komen. Indien dat in overwegende mate niet lukt of indien de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op grond van het kartelverbod concludeert dat een dergelijke afspraak niet mogelijk is, dan adviseert het Aanjaagteam om een wettelijke grondslag te creëren voor een minimum inhuurprijs gebaseerd op het minimumloon met een door sociale partners vast te stellen opslag voor de kosten van arbeidsbemiddeling.

²⁵ Het is belangrijk dat duidelijk is welk cao loon van toepassing is en daarom zouden in alle Cao's een vergewisbepaling moeten zijn opgenomen.

3 Zicht krijgen op arbeidsmigratie

EU-burgers zijn vrij om te reizen, te werken en zich te vestigen in andere EU-lidstaten. Als zij langer dan vier maanden in Nederland verblijven, moeten zij zich registreren als ingezetene van een gemeente in de BRP. Als iemand korter dan vier maanden (binnen een tijdsbestek van zes maanden) in Nederland komt werken, volstaat een inschrijving als ‘niet-ingezetene’. Diegene schrijft zich dan in bij de RNI. Daardoor krijgt hij of zij een BSN dat nodig is om in Nederland te kunnen werken, maar er worden geen verblijfsadres in Nederland of andere contactgegevens vastgelegd in de BRP.²⁶

Doordat geen actueel verblijfsadres in de RNI wordt vastgelegd, hebben Nederlandse overheden slecht zicht op arbeidsmigranten. Onbekend is hoeveel arbeidsmigranten er in Nederland zijn, waar zij in Nederland wonen en er zijn geen gegevens beschikbaar om contact met hen op te nemen via email of telefoon. Dit bemoeilijkt het formuleren van beleid ten aanzien van arbeidsmigranten, zowel op nationaal als op provinciaal en gemeentelijk niveau en maakt het moeilijk om contact op te nemen. Het Aanjaagteam heeft in de verschillende werkbezoeken en gesprekken gezien hoe deze problematiek rondom registratie van arbeidsmigranten doorwerkt in misstanden op andere terreinen zoals wonen. Zo is het voor gemeenten moeilijk om te handhaven op huisvesting op het moment dat geen zicht is op de verblijfsadressen van arbeidsmigranten (wat op dit moment nog onmogelijk is via de inschrijving in de RNI). Daarnaast zijn arbeidsmigranten soms voor instanties onvindbaar, waardoor het moeilijk is om gerichte hulp te geven.

De registratieproblematiek heeft meerdere verschijningsvormen. Ten eerste zijn er arbeidsmigranten die onterecht niet zijn ingeschreven als ingezetenen, terwijl zij langer in Nederland verblijven. Ten tweede zijn er arbeidsmigranten die terecht alleen ingeschreven staan als niet-ingezetenen, maar omdat de verblijfplaats niet wordt vastgelegd, kan er geen contact worden opgenomen, behalve door post te sturen naar het buitenlandse adres. Daarnaast is er ook sprake van een ‘vervuild’ register, doordat arbeidsmigranten hun vertrek uit Nederland niet melden of niet doorgeven dat zij binnen Nederland zijn verhuisd. Het Aanjaagteam heeft ook signalen ontvangen dat gemeenten weigeren arbeidsmigranten in te schrijven, ondanks de wettelijke verplichting die is vastgelegd in de Wet BRP, op locaties die geen woonbestemming hebben, zoals tijdelijke huisvestingslocaties met logies bestemming (bijv. vakantieparken).

Op bezoek bij ongeregistreerde arbeidsmigranten

De gemeenten Boxtel en Sint-Michielsgestel zijn proactief op zoek naar arbeidsmigranten die wonen in hun gemeente, maar niet juist staan ingeschreven. Daarvoor gaat een speciaal bureau, Bureau Legitiem, op huisbezoek bij arbeidsmigranten als er een sterke indicatie is dat er op een adres arbeidsmigranten wonen terwijl dit bij de gemeente nog niet bekend is. Tijdens de huisbezoeken horen arbeidsmigranten eerst in hun eigen taal waaróm de gemeente langskomt. Daarna worden ze gevraagd om zich zo snel mogelijk in te schrijven, waarvoor ook inschrijfformulieren in de eigen taal beschikbaar zijn. De gemeenten werken daarnaast aan een flyer om de arbeidsmigranten welkom te heten en hen te wijzen op belangrijke informatie en contactgegevens in het geval van nood.

²⁶ Het Register Niet Ingezetenen (RNI) is een onderdeel van de Basis Registratie Personen (BRP).

Om gericht beleid op arbeidsmigratie te maken, is het van belang zicht te hebben op het aantal arbeidsmigranten dat in Nederland verblijft en om zicht te hebben op de verblijfplaats. Daarom is het Aanjaagteam van mening dat de registratie van arbeidsmigranten sterk moet worden verbeterd. Dat vraagt om een aantal maatregelen. Ten eerste adviseren wij de zorgplicht van de werkgever jegens de arbeidsmigrant te expliciteren. De werkgever (meestal het uitzendbureau) dient actief invulling te geven aan de zorgplicht jegens de arbeidsmigrant door een correcte registratie in de BRP met feitelijke verblijfplaats (bijvoorbeeld zorgdragen dat betrokkene naar de gemeente gaat en daarbij actief wordt geholpen aangezien de arbeidsmigrant meestal niet weet hoe dat moet en waar hij of zij moet zijn). Dit moet blijken uit de administratie. De werkgever en de inlener dienen te allen tijde te beschikken over de persoonsgegevens (naam, BSN, etc.) en contactgegevens (telefoonnummer, feitelijk verblijfsadres en e-mail) van alle werknemers en uitzendkrachten. Daarnaast dienen gemeenten zich te houden aan de Wet BRP en elke arbeidsmigrant die daarom vraagt in te schrijven, ongeacht de ruimtelijke ordeningbestemming (RO) van de locatie. Op basis van het gebruik van het BSN in de loonheffingsketen in combinatie met het al of niet vastgelegd zijn van een actueel Nederlands verblijfsadres in de RNI, kunnen werkgevers worden geïdentificeerd.

Om een goed en volledig beeld te krijgen van arbeidsmigratie in Nederland, moeten verschillende partijen, zoals gemeenten, Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, werkgevers en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) samenwerken en gegevens kunnen uitwisselen om vast te kunnen stellen of partijen doen wat vereist is.

3.1 Verbeter de registratiesystemen om beter zicht te krijgen op arbeidsmigratie

A Actieve zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van registratie

Om de registratie van arbeidsmigranten vanaf de start van hun verblijf op orde te krijgen, adviseert het Aanjaagteam om een actieve zorgplicht in te voeren voor werkgevers ten aanzien van de registratie van arbeidskrachten uit het buitenland (zie ook aanbeveling 2.1 A). De formele werkgever, meestal het uitzendbureau, wordt dan medeverantwoordelijk voor een correcte registratie van de arbeidsmigranten. Daartoe dient de werkgever te bewerkstelligen dat de arbeidsmigrant zich minimaal één dag voor aanvang van de werkzaamheden meldt bij het RNI-loket. Dit sluit aan bij de bestaande verplichtingen voor werkgevers in de loonheffing. Voor gedetacheerde arbeidsmigranten en verschillende zelfstandigen bestaat een dergelijke meldplicht al. De werkgever zou daarnaast de arbeidsmigrant actief moeten informeren over rechten en plichten die samenhangen met het verblijf in Nederland (i.c. de plicht om zich in de BRP/RNI te laten inschrijven als ingezetene van een gemeente).

De actieve zorgplicht geldt ook bij beëindiging van de werkzaamheden en/of het beëindigen van de verblijfsituatie waarbij de werkgever informatie doorgeeft aan het RNI-loket indien de relatie met een arbeidsmigrant eindigt.

B Registreer contactgegevens van arbeidsmigranten in de BRP

Op dit moment hebben gemeenten en overheidsinstanties geen manier om arbeidsmigranten te benaderen als zij niet met een woonadres in de BRP staan geregistreerd. Het ministerie van BZK zou daarom bij de doorontwikkeling van de BRP hoge prioriteit moeten geven aan de verbeteringen voor zicht op verblijf in Nederland en contactmogelijkheden met niet-ingezetenen. Het Aanjaagteam adviseert om de wet- en regelgeving rondom de BRP zodanig aan te passen dat contactgegevens (e-mailadressen en telefoonnummers) en

verblijfsadressen van niet-ingezetenen die tijdelijk in Nederland zijn, kunnen worden geregistreerd in de BRP/RNI.

C Registreer het feitelijke verblijfsadres en borg dat alle ingeschrevenen meetellen bij het bepalen van de uitkeringen uit het gemeentefonds

Er zijn gemeenten die weigeren arbeidsmigranten in te schrijven op een locatie die geen woonbestemming heeft. Hierdoor wordt het zicht op de daadwerkelijke verblijfplaatsen van arbeidsmigranten belemmerd. In wet- en regelgeving omtrent de BRP is vastgelegd dat gemeenten een inschrijvingsplicht hebben, ongeacht de RO-bestemming van het object van verblijf. Gemeenten leven de wet niet na uit vrees dat rechten op een woonbestemming ontstaan waar dat vanuit RO-perspectief ongewenst is. Probleem is dat gevreesd wordt dat door registratie expliciet wordt dat gemeenten wonen op een niet-woonbestemming legitimeren, waardoor rechten gaan ontstaan. In de praktijk leiden deze botsende belangen tot het niet registreren van arbeidsmigranten die bijvoorbeeld op vakantieparken of op bedrijfslocaties verblijven.

Het is belangrijk dat de terughoudendheid bij gemeenten voor registratie wordt weggenomen door duidelijke instructies over hoe om te gaan met de inschrijving. Daarnaast moeten gemeenten hierop worden aangesproken door de provincie en het ministerie van BZK.

Overigens hebben gemeenten een belang bij een goede registratie van het aantal inwoners in de gemeente. Dit is relevant voor het vaststellen van de bijdragen uit het gemeentefonds omdat het aantal inwoners daar één van de criteria is dat op basis van de BRP-registratie plaats vindt. Het Aanjaagteam pleit er daarom voor ook de met tijdelijk verblijfsadres ingeschrevenen mee te tellen als inwoners bij de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Immers, deze mensen maken ook gebruik van de gemeentelijke infrastructuur en voorzieningen.

D Gebruik signalen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

De LAA is een effectief middel om de registratie in gemeenten te verbeteren. Er is een wetsvoorstel van de staatssecretaris van BZK in voorbereiding om de aanpak wettelijk te verankeren, waarbij de minister van BZK een permanente rol krijgt om gemeenten via de LAA te ondersteunen bij adresonderzoek. Tot nu toe richtte de LAA zich voornamelijk op inwoners van gemeenten. De LAA zou ook gebruikt moeten worden om signalen van uitvoeringsorganisaties (waaronder UWV, Belastingdienst, SVB, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Inspectie SZW) over vermoedelijk verblijf in Nederland van niet-ingezetenen door de gemeenten te laten onderzoeken. De huidige LAA-pilot moet daarom worden uitgebreid naar alle gemeenten. Op regelmatige basis zouden bestandsvergelijkingen tussen de BRP, de Polisadministratie van UWV en Beheer van Relaties van de Belastingdienst moeten worden uitgevoerd om inconsistenties op te sporen en op te lossen: welke BSN's worden gebruikt in de loonaangifte met een onbekend verblijfsadres in Nederland? Of juist omgekeerd: welke BSN's met een verblijfsadres komen juist niet meer voor in de loonaangifte keten? Vervolgens kunnen de werkgevers die gebruik maken van deze BSN's worden benaderd en kunnen de gemeenten waarin deze werkgevers zijn gevestigd worden geïnformeerd.

Diverse gemeenten die deelnemen aan LAA, combineren LAA-signalen met een multidisciplinaire aanpak. Zo wordt niet alleen adrescontrole gedaan vanuit burgerzaken maar ook van vanuit het sociaal domein of wonen. Tijdens huisbezoek worden problemen als zorg of schulden zichtbaar en kan de gemeente ondersteuning bieden.

Haagse Pandenbrigade. Hierin werken onder andere de diensten Publiekszaken, Sociale Zaken en Bouw- en Woningtoezicht verenigd in één handhavingsapparaat samen.

E Zorg dat een goede registratie onderdeel is van de certificering

Gegeven de zorgplicht dienen werkgevers (meestal uitzendbureaus) arbeidsmigranten te helpen om zich goed in te laten schrijven bij een gemeente. Zorg voor een grondslag waarmee gegevensuitwisseling tussen werkgevers, de RvIG en gemeenten mogelijk wordt, om de contact- en verblijfsgegevens te kunnen registreren in de BRP. Bijvoorbeeld om met behulp van het BSN van werknemers te controleren of en hoe de uitzendkrachten staan ingeschreven in het BRP. In het kader van de zorgplicht zouden werkgevers daarnaast de plicht moeten krijgen om te bewerkstelligen dat de arbeidsmigrant goed en met het juiste verblijfsadres is ingeschreven in de BRP. De certificerende instelling toetst of de werkgever voldoende invulling geeft aan die zorgplicht, bijvoorbeeld door het opstellen van een protocol. Dit geeft een extra prikkel om arbeidsmigranten die in dienst worden genomen te stimuleren om zich goed in te schrijven.

F Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten

Om de systematiek van het registreren sluitend te maken, is een feedbackcyclus nodig. Het Aanjaagteam stelt een feedbackcyclus voor waarbij het BSN in de loonaangifteketen wordt vergeleken met de BRP/RNI. Enerzijds kan op basis daarvan worden vastgesteld van welke BSN's die in de loonaangifte worden gebruikt, geen Nederlands verblijfsadres bekend is. Anderzijds geeft dit informatie over de RNI-ingeschrevenen met een verblijfsadres in Nederland, waarvan het BSN niet (meer) wordt gebruikt in de loonaangifte. Deze informatie zou periodiek, bijvoorbeeld maandelijks, kunnen worden gedeeld met alle gemeenten en betreffende werkgevers. Op basis daarvan kunnen de RvIG of gemeenten acties ondernemen richting betreffende werkgevers, zodat werkgevers vervolgens kunnen bewerkstelligen dat arbeidsmigranten alsnog een correct verblijfsadres doorgeven aan de gemeente.

De RvIG krijgt hierbij dus een gegevensverwerkende rol. Maar ook actieve betrokkenheid van UWV en de Belastingdienst is noodzakelijk. RvIG, UWV en Belastingdienst zouden samen onder leiding van RvIG de voorgestelde feedbackcyclus moeten uitwerken. Het Aanjaagteam legt hierbij het voortouw bij RvIG, omdat het ministerie van BZK, samen met de RvIG, de eerst aangewezen is voor de kwaliteit van de BRP en de RNI.

Toezichthouders, zowel de privaatrechtelijk certificerende als de publiekrechtelijke toezichthouders, dienen ook over deze informatie te kunnen beschikken om dit te betrekken bij de gemeenschappelijke risicoanalyse en het gecoördineerd inzetten van de toezichtcapaciteit.

3.2 Verbeter de dienstverlening aan arbeidsmigranten

A RNI-loketten, naast registratiepunt ook informatiepunt

Het RNI-loket, waarvan er 19 zijn, is een fysieke plek waar alle nieuwe arbeidsmigranten zich dienen te melden om zich te registreren. Vervolgens krijgen zij een BSN waarmee zij in Nederland kunnen werken. Dit biedt een goede kans om de arbeidsmigrant ook te informeren over hoe zaken in Nederland geregeld zijn en zouden moeten gaan: informatie over huisvesting, zorgverzekeringen en rechten en plichten van werknemers en uitzendkrachten. In dat verband is het raadzaam om samenwerking te bewerkstelligen tussen de RNI-loketten en belangenbehartigers van arbeidsmigranten, zodat ook via deze weg wordt bijgedragen aan bewustwording van rechten en keuzemogelijkheden in Nederland, zodat de zelfredzaamheid wordt vergroot.

Het Aanjaagteam constateert dat gemeentelijke overheden gerichte inspanningen leveren voor kennismigranten en expats, zoals bijvoorbeeld 'The Hague International Centre', maar dat een dergelijke dienstverlening aan arbeidsmigranten ontbreekt. De RNI-loketten zouden daarnaast beter kunnen aansluiten bij de plekken waar veel nieuwe arbeidsmigran-

ten tijdelijk seizoenswerk komen verrichten, bijvoorbeeld door het instellen van een ‘mobiel RNI-loket’ of het openen van een nieuwe locatie.

Naar aanleiding van het eerste advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is het kabinet gestart met het bouwen van een Centraal Informatiepunt: www.workinginnl.nl²⁷. Arbeidsmigranten kunnen op dit nieuwe informatiepunt in de eigen taal informatie over hun rechten en plichten vinden en wanneer ze daarmee nog niet afdoende geholpen zijn, kunnen zij contact opnemen met Stichting FairWork. Dit informatiepunt zal eind november gelanceerd worden en zal verder uitgebouwd in de aankomende maanden. Hierbij zal ook nadrukkelijk gekeken gaan worden naar de goede ervaringen in Duitsland, waar het ‘Faire mobilität’ project al zeer succesvol is. De RNI-loketten en andere partners kunnen het centraal informatiepunt aanprijzen en verder verspreiden onder hun doelgroep.

B Maak gebruik DigiD mogelijk

Sinds kort is het voor alle burgers van de EER²⁸ mogelijk om een DigiD aan te vragen en daarmee gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de overheid.²⁹ Dit biedt perspectief voor het gebruik van de digitale dienstverlening van de overheid. Maak het gebruik voor arbeidsmigranten mogelijk, zorg voor informatievoorzieningen en vergemakkelijk indien mogelijk de aanvraag. Bijvoorbeeld door uitgifte via de RNI-loketten mogelijk te maken. Onderzoek of door gebruik van DigiD bepaalde dienstverlening voor arbeidsmigranten makkelijker toegankelijk kan worden gemaakt, waardoor ze minder afhankelijk worden van intermediairs. Zorg voor informatie in verschillende talen. Bekijk daarnaast ook de mogelijkheden om aan te haken bij het Europese eIDAS³⁰, waarmee in de toekomst ook gebruik van het door het land van herkomst uitgegeven middel gemaakt kan worden.

²⁷ Dit Centraal Informatiepunt zal eind november gelanceerd worden.

²⁸ De landen van de Europese Economische Ruimte zijn de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

²⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 augustus 2020, nr. 2020-000000755, houdende wijziging van de Regeling voorzieningen GDI in verband met uitbreiding van de kring van rechthebbenden op DigiD met betrouwbaarheidsniveau laag.

³⁰ eIDAS staat voor ‘Electronic Identities And Trust Services’. Met eIDAS hebben de Europese lidstaten afspraken gemaakt om dezelfde begrippen, betrouwbaarheidsniveaus en onderlinge digitale infrastructuur te gebruiken. Een onderdeel van de verordening is het grensoverschrijdend gebruik van Europees erkende inlogmiddelen, waardoor een arbeidsmigrant de eigen nationale variant van de DigiD, ook voor Nederlandse diensten zou moeten kunnen gebruiken.

4 Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam is de afgelopen maanden op werkbezoek geweest bij verschillende plekken waar huisvesting voor arbeidsmigranten goed geregeld is. Zo hebben we gezien hoe telers huisvesting op het werkterrein regelen, soms sober maar netjes, in andere gevallen zeer behoorlijk met uitgebreide faciliteiten op het terrein. Ook zijn we op bezoek geweest bij gloednieuwe campussen met 24-uurs-beheer, opgezet door werkgevers in samenwerking met regionale overheden, met voldoende woonruimte en goede faciliteiten. Op verschillende locaties is het uitgangspunt uit het eerste advies van het Aanjaagteam, één persoon per slaapkamer, bovendien al werkelijkheid geworden. Dat blijkt ook economisch te passen. Op andere locaties worden kamers gebouwd voor twee personen tegen een redelijk huurbedrag per maand – een prima eerste stap op weg naar eigen kamers voor elke arbeidsmigrant.

Maar we hebben ook gezien dat sommige arbeidsmigranten in ondermaatse, verloederde huisvesting met weinig faciliteiten leven, waarvoor zij veel geld moeten betalen. Voor de arbeidsmigrant is de consequentie daarvan dat een groot deel van het salaris op gaat aan huisvesting, terwijl men niets durft te zeggen over de kwaliteit van de huisvesting vanwege de vrees het werk (en daarmee de woning) te verliezen. Voor de omgeving kan de ondermaatse huisvesting voor overlast zorgen, doordat er simpelweg te veel mensen in één huis wonen. En waar arbeidsmigranten in grote aantallen wonen op plekken die daar niet voor bedoeld zijn (bovenwoningen, gezinswoningen of antikraakpanden) zorgt dit voor overlast. Het tijdelijke karakter van de bewoning leidt ertoe dat weinig tot niet wordt geparticipeerd in de sociale structuur van de buurt. Deze problematiek geldt in meer of mindere mate ook voor andere groepen als studenten en statushouders. Gemeenten moeten die problematiek integraal bekijken. De problematiek rondom huisvesting van arbeidsmigranten is niet nieuw: in 2012 is er een 'Nationale Verklaring van Partijen' gesloten om (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten te realiseren. De ondertekenaars van destijds zijn ook partijen die nu een rol spelen: ministerie van BZK, VNG, Aedes, ABU, NBBU, VIA, LTO, het voormalig Productschap Vee en Vlees, CNV, FNV, PLON en enkele bestuurders van direct betrokken gemeenten zoals Westland, Den Haag en Rotterdam.³¹ Hoewel het akkoord 30.000 bedden heeft opgeleverd, is de vraag naar huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten sterker gegroeid dan de Nationale Verklaring heeft kunnen realiseren.³²

Schaarste op de woningmarkt, ook voor arbeidsmigranten

De arbeidsmigrant en de werkgever die huisvesting regelt voor de arbeidsmigrant – vaak een uitzendbureau – zijn beiden partij op de Nederlandse woningmarkt die momenteel gekenmerkt wordt door schaarste aan allerlei woningtypen.³³ Er is nu een tekort van 322.000 woningen op de woningmarkt. Dat leidt tot hogere prijzen waardoor starters en zwakkere groepen zoals dak- en thuislozen, statushouders en arbeidsmigranten moeilijk tot niet op een normale manier aan een woning kunnen komen. Dit geeft ruimte aan malafide verhuurders die misbruik maken van deze situatie met slechtere kwaliteit van huisvesting tegen hoge prijzen. Doordat de registratie van arbeidsmigranten niet sluitend is, bestaat geen helder beeld van het tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten spreekt over een tekort van 150.000 bedden.³⁴ Naar verwachting

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2012/04/11/nationale-verklaring-tijdelijke-huisvesting-eu-arbeidsmigranten>

³² <https://vng.nl/nieuws/stand-van-zaken-huisvesting-arbeidsmigranten>

³³ BZK, Staat van de Woningmarkt 2020.

³⁴ <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/themas/wonen/>

zal in de toekomst schaarse blijven bestaan op de woningmarkt: waar nu een tekort is van 4,2% van de woningvoorraad, streeft het kabinet ernaar dit terug te brengen naar 2% van de woningvoorraad in 2035.

Het huidige tempo waarmee extra huisvesting beschikbaar komt voor arbeidsmigranten schiet ernstig tekort. Om in een periode van drie jaar het tekort op te lossen en de 150.000 extra bedden te realiseren, zouden 50.000 bedden per jaar moeten worden gecreëerd. Dat tempo wordt nu niet gehaald: in 2020 worden ongeveer 10.000 bedden gerealiseerd door de bouw van 72 zogenaamde flexprojecten.³⁵

Doordat onvoldoende geschikte huisvesting beschikbaar is voor arbeidsmigranten, komen zij regelmatig te wonen in andere onderkomens. Huisvesters en werkgevers maken in principe onderscheid naar 'short stay', voor bewoning tot 12 maanden, 'mid stay', voor bewoning vanaf 12 maanden maar zonder de behoefte om permanent te verblijven en 'long stay', met als doel te integreren in de Nederlandse samenleving. Daarbij wordt een relatie gelegd naar behoefte aan kwaliteit en privacy, afhankelijk van het type short-, mid- of long stay. Mede als gevolg van het tekort op de woningmarkt komen short stay-bewoners regelmatig terecht in mid- of long stay-woningen, of in gebouwen die helemaal niet geschikt zijn voor huisvesting, zoals leegstaand vastgoed. Daarnaast worden reguliere eengezinswoningen gebruikt. Zo schat het Kenniscentrum Arbeidsmigranten in dat 47.000 eengezinswoningen worden gebruikt voor huisvesting van arbeidsmigranten.³⁶

Op zoek naar locaties voor huisvesting

Bepalend voor de woningmarkt is de beschikbaarheid van fysieke ruimte om nieuwe woningen te realiseren. De provincie legt Ruimtelijke Ordeningskaders (RO) vast. Daarbinnen bepalen gemeenten met bestemmingsplannen waar nieuwe woningen gerealiseerd kunnen worden. Op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau strijden verschillende bestemmingen om de schaarse ruimte: wonen, natuur, bedrijventerreinen, agrarisch gebruik, infrastructuur, recreatie en wat al niet meer. Door de decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft de Rijksoverheid hierin een beperkte rol. Provincies kunnen, op basis van de Wet Ruimtelijke ordening (WRO), gemeenten een aanwijzing geven ten aanzien van de inhoud van het bestemmingsplan. In de praktijk wordt daar echter terughoudend mee om gegaan.

Daarnaast kan het soms lastig zijn om de beschikbare ruimte een juiste bestemming toe te dichten. Denk aan wetgeving over geurhinder, geluidshinder en externe veiligheid – een woning kan niet zomaar overal geplaatst worden. Wonen, dat wil zeggen het huisvesten van mensen, is een gevoelige bestemming en kan leiden tot beperkingen voor omliggende bedrijven. Dit maakt het extra lastig voor gemeenten om nieuwe woonbestemmingen toe te kennen.

Waar heeft een gemeente mee te maken?

De gemeente kan dus de mogelijkheid om huisvesting van arbeidsmigranten te bouwen regelen in het bestemmingsplan, binnen de WRO. Daarin legt de gemeente bestemmingen vast, al dan niet met nadere functie-aanduidingen, en soms ook met dubbele bestemmingen. Daarmee wordt bijvoorbeeld wonen op het bedrijfsterrein mogelijk gemaakt. Wat in een bestemmingsplan wordt opgenomen, moet ruimtelijk relevant zijn – denk aan ruimtelijke uitstraling, verkeersaantrekkende werking, parkeerdruk e.d. – en is aan regels gebonden.

³⁵ BZK, Staat van de Woningmarkt 2020, tabel 3.1.3.

³⁶ <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/themas/wonen/>

Voor de huisvesting van arbeidsmigranten kan de gemeenteraad kiezen tussen verschillende bestemmingen in een bestemmingsplan, zoals 'wonen' of 'recreatie'. Er kan ook gedifferentieerd worden naar specifieke vormen van gebruik, zoals bewoning door arbeidsmigranten, mits ruimtelijk relevante aspecten daaraan ten grondslag kunnen worden gelegd. Als het bestemmingsplan geen ruimte biedt, kan een gemeente inspelen op de vraag naar tijdelijke huisvesting door tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Dat kan via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor).³⁷

Dit gaat echter in de nabije toekomst veranderen. In 2022 treedt de Omgevingswet namelijk in werking. Eén gemeentelijk omgevingsplan vervangt dan de geldende bestemmingsplannen, vaak meerdere, in een gemeente. Gemeenten krijgen de ruimte om het omgevingsplan globaler en flexibeler in te richten dan de huidige bestemmingsplannen. Het omgevingsplan heeft namelijk een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Waar nu bij het opnemen van regels ruimtelijke relevantie nog doorslaggevend is, wordt dit in het omgevingsplan verbreed tot regels met het oog op de fysieke leefomgeving. Dankzij deze flexibiliteit kunnen gemeenten naar verwachting makkelijker ruimte 'vinden' voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

RO-regelgeving geeft belanghebbenden rechten om invloed uit te oefenen bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. Gemeenten worden vaak geconfronteerd met reacties van omwonenden bij voornemens om bestemmingen te veranderen om huisvesting van groepen arbeidsmigranten mogelijk te maken. Omwonenden hebben de verwachting dat daardoor overlast ontstaat en dat vertaald zich ook in een kritische opstelling van partijen in de gemeenteraad. Daardoor is het moeilijk om tot (snelle) besluitvorming te komen en aanpassingen van bestemmingsplannen vergen veel tijd.

De kwaliteit van de huisvesting

Via de ruimtelijke ordening wordt bepaald of ergens een gebouw mag staan. Als het gebouw er eenmaal is, moet die vervolgens voldoen aan het Bouwbesluit. Dat bevat voorschriften waar een bepaald gebouw aan moet voldoen. Binnen het Bouwbesluit hebben verschillende bestemmingen verschillende eisen – zo zijn er andere voorschriften voor woningen dan voor gebouwen met een logiesfunctie, zoals hotels. Uiteraard zijn woningen het meest geschikt om langdurig in te wonen. Maar ook binnen de logiesfunctie kan kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten worden gerealiseerd. Het Aanjaagteam heeft daar meerdere goede voorbeelden van gezien op bijvoorbeeld bedrijfsterreinen en op grootschalige locaties voor short stay.

Daarnaast hebben gemeenten te maken met de Huisvestingswet. Die biedt hen de ruimte om in een (lokale) huisvestingsverordening te bepalen of een woning mag worden gesplitst in eenheden voor onzelfstandige woonruimte (kamers). Voor kamers gelden andere regels in het Bouwbesluit dan voor zelfstandige woonruimte. Met name op het gebied van brandveiligheid gelden er strengere normen. Met de Huisvestingswet kunnen gemeenten handhaven op verkamering in woningen zonder vergunning daarvoor. Ook kan een gemeente met behulp van de Huisvestingswet bepaalde groepen mensen, zoals arbeidsmigranten, als urgentiecategorie aanwijzen. Scharste in het huisvestingsaanbod is daarvoor wel een voorwaarde. Daarmee komt deze groep met voorrang in aanmerking voor een sociale huurwoning. Gegeven de scharste op de woningmarkt en het tekort aan sociale huurwoningen moet een dergelijke keuze in afweging met andere groepen woningzoekenden worden gemaakt.

³⁷ Met de zogeheten 'kruimelregeling' in Bijlage II, artikel 4, van het Bor, kan worden afgeweken van het oorspronkelijke bestemmingsplan om snel huisvesting voor arbeidsmigranten in een gemeente te realiseren.

Buiten deze wettelijke regelgeving zijn er ook private keurmerken waar huisvesters mee te maken hebben. De keurmerken van Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) stellen eisen aan woningen van arbeidsmigranten en controleren daar ook op. Gemeenten kunnen de naleving van die keurmerken echter niet juridisch afdwingen. Bij de locaties voor arbeidsmigranten die niet meedoen aan SNF- of AKF-keurmerken kan de gemeente enkel handhaven op de naleving van de ruimtelijke ordening – de bestemming van het gebouw - en het Bouwbesluit – de voorschriften aan het gebouw.

Aanbevelingen

Bij het nadenken over de huisvesting van arbeidsmigranten maakt het Aanjaagteam onderscheid naar type huisvesting: huisvesting op het bedrijfsterrein (vaak voor seizoensgebonden werk), groepshuisvesting (camping- of campusachtige vorm) en reguliere (eengezins)woningen. Bij de start van het werk in Nederland zal een arbeidsmigrant vaak gebruik maken van de huisvesting op het bedrijfsterrein, een recreatieterrein of groepshuisvesting. Als iemand langdurig wil blijven in Nederland is doorstroming naar een reguliere eengezinswoning een voor de hand liggende stap. Vanuit dit perspectief is het belangrijk dat de eerste twee typen huisvesting, huisvesting op bedrijfsterreinen en vormen van groepshuisvesting, beiden in voldoende mate aanwezig zijn en aan de juiste kwaliteitsnormen voldoen. Indien een arbeidsmigrant wil doorstromen naar de reguliere woonmarkt, is het onvermijdelijk dat dezelfde schaarste wordt ervaren die iedereen ervaart op de woonmarkt.

De aanbevelingen rondom huisvesting richten zich op vier aspecten. Ten eerste wil het Aanjaagteam dat de Rijksoverheid gemeenten en provincies gaat helpen om effectief te kunnen sturen op huisvestingsvraagstukken en om beter op te treden tegen misstanden. Voor gemeenten is de situatie immers, zoals uit bovenstaande analyse blijkt, zeer complex. Bovendien moeten gemeenten meer instrumenten krijgen om op te treden. Daarom stelt het Aanjaagteam een verhuurdersvergunning voor.

Ten tweede moeten gemeenten en provincies worden gestimuleerd om meer huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Daarbij past een grotere rol van de Rijksoverheid. Bovendien zouden gemeenten bij het omarmen van nieuwe bedrijvigheid meer oog moeten hebben voor de huisvesting van de arbeidsmigranten die samenhangen met deze nieuwe bedrijvigheid. Zo krijgen bijvoorbeeld nieuwe distributiecentra een vergunning, zonder dat extra huisvestingsvoorzieningen worden gerealiseerd voor de arbeidsmigranten die die distributiecentra nodig hebben.

Om de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten te verhogen, adviseert het Aanjaagteam verder om de eisen van de bestaande keurmerken aan te scherpen en te integreren, en de eisen onderdeel te maken van het certificeringssysteem voor uitzendbureaus.

Ten vierde kunnen er stappen worden gezet op het gebied van huisvesting om arbeidsmigranten minder afhankelijk te maken van hun werkgever. Door woonbescherming te verhogen en het arbeidscontract en wooncontract te ontkoppelen, worden arbeidsmigranten zelfredzamer en worden zij beter beschermd tegen kwaadwillende ondernemers.

4.1 Instrumenten om effectief te kunnen sturen en op te kunnen treden tegen misstanden

A Inzicht in bestaande sturingsmogelijkheden

Het Aanjaagteam stelt voor dat er een landelijk expertteam arbeidsmigranten wordt opgericht, naar analogie van bestaande expertteams huisvesting. Het doel van dat team is om bijstand te verlenen aan gemeenten en hen inzicht te geven in de bestaande sturingsmogelijkheden.

Tevens adviseert het Aanjaagteam dat het Ministerie van BZK samen met de VNG een 'Handreiking huisvesting arbeidsmigranten' opstelt. De handreiking RO instrumentarium waaraan het ministerie van BZK werkt kan voor dat doel worden uitgebreid met andere domeinen als het huurrecht, de huisvestingswet, het Bouwbesluit en het woningwaarderingstelsel. Ook een lopend initiatief van de Rijksoverheid als het stimuleren van 'flex-wonen' kan daarin worden meegegeven, vanwege de mogelijkheden die het voor de korte termijn al biedt. Dat moet de gemeente concreet handvatten bieden om de ondernemer te helpen die huisvesting wil realiseren op eigen grond of de gemeenten die – al dan niet in regionaal verband – een grootschalige locatie voor arbeidsmigrantenhuisvesting willen realiseren.

B Invoering verhuurdersvergunning

Met een sluitende registratie van feitelijk verblijfadres (zie hoofdstuk 3 over registratie) krijgt de gemeente beter zicht op de woonsituatie van arbeidsmigranten. Maar instrumenten om effectief op te treden tegen oneigenlijk gebruik van woningen zijn beperkt als de situatie eenmaal bestaat. Daarom adviseert het Aanjaagteam om gemeenten de mogelijkheid te geven een verhuurdersvergunning in te voeren.

Kern van de verhuurdersvergunning moet zijn dat gemeenten eisen kunnen stellen aan de verhuurder, zoals bijvoorbeeld een Bibob-toets (een mogelijkheid voor een overheidsorgaan om een onderzoek in te stellen naar een vergunnings(aanvraag) gebaseerd op de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).³⁸ Ook kunnen gemeenten via de vergunning eisen stellen aan het aantal personen waaraan mag worden verhuurd en (voor zover mogelijk) aan kenmerken van de doelgroep waaraan mag worden verhuurd. Indien nodig, kunnen gemeenten bestuursrechtelijk beboeten of anderszins bestuursrechtelijk optreden met, in de meest vergaande variant, het sluiten van het pand en gedwongen verkoop of zelfs onteigening. Het Aanjaagteam adviseert dat de verhuurdersvergunning niet alleen betrekking heeft op eengezinswoningen en verkamering, maar ook ziet op huisvesting op het bedrijfsterrein en vormen van groepshuisvesting, in door de gemeente aan te wijzen gebieden. Het Aanjaagteam adviseert het mogelijk te maken dat, bij het aanwijzen van gebieden binnen de gemeente waarop de verhuurdersvergunning van toepassing wordt verklaard, bestaande verhuursituaties hier ook onder te laten vallen, zodat dus een verhuurdersvergunning moet worden aangevraagd. Bij een negatief besluit door de gemeente zal een redelijke termijn moeten worden gesteld om de bestaande verhuursituatie te beëindigen.

Gemeenten kunnen hiermee malafide verhuurders weren en ongewenste bestaande situaties beëindigen. Een aantal initiatieven zoals in Groningen (algemene vergunning voor kamerverhuur) en Schiedam (gericht vergunningsbeleid bij overlast) biedt hiervoor

³⁸ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/2016-07-01>) (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken.

houvast. Het Rijk moet de juiste wettelijke grondslag creëren, die niet afhankelijk moet zijn van schaarste op de woningmarkt, maar te allen tijde moet kunnen worden ingezet bij wantoestanden door verhuurders, in dit geval met arbeidsmigranten als huurders. Om te voorkomen dat iedere gemeente bij toepassing van dit nieuwe instrument zelf het wiel moet uitvinden dient er, bij voorkeur in samenwerking met de VNG, aandacht voor te zijn in een handreiking en dient een modelvergunning te worden opgesteld.

Een door het kabinet aangekondigde maatregel als de opkoopbescherming, zou ook moeten worden gezien op bruikbaarheid tegen malafide opkopers die arbeidsmigranten uitbuiten. Opgekochte panden worden in de praktijk namelijk ook wel misbruikt om te verkameren en arbeidsmigranten te huisvesten onder slechte omstandigheden.

C Handhaving door gemeenten

De kwaliteit van lokaal beleid staat of valt met goede handhaving en toezicht. Maar door de kluwen aan wet- en regelgeving rondom huisvesting is ook goede handhaving en toezicht een uitdaging. De handreiking aan gemeenten met sturingsmogelijkheden zou dus ook uitleg moeten bevatten over de mogelijkheden om te handhaven, op basis van ten minste het bestemmingsplan, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Bouwbesluit, de Huisvestingswet en in extreme gevallen op basis van de Woningwet.

4.2 Stimuleren om tot meer huisvesting voor arbeidsmigranten te komen

Gezien de schaarste aan woningen heeft de zoektocht naar nieuwe locaties de hoogste prioriteit. Daarnaast moet worden gekeken naar de mogelijkheden voor het verdelen van de arbeidsmigranten over de bestaande voorraad woningen. Er wordt nu immers gewoond op plaatsen waar dat niet gewenst is.

De Nationale Verklaring uit 2012 heeft laten zien dat overheden, belangenbehartigers en bedrijfsleven bereid zijn om de handen ineen te slaan om het huisvestingsprobleem voor arbeidsmigranten aan te pakken. Het gevoel van urgentie is echter de afgelopen jaren weggeëbd en de resultaten waren onvoldoende om de groei van het aantal arbeidsmigranten bij te houden. Het Aanjaagteam adviseert daarom de Nationale Verklaring uit 2012 te revitaliseren en te borgen dat de aandacht erop gericht blijft. Daartoe dient de voortgang hiervan opgenomen te worden in de jaarlijkse rapportage Arbeidsmigranten aan de Tweede Kamer die beschreven is in het hoofdstuk over institutionele inbedding.

A Afspraken over de landelijke opgave en gemeentelijke opgave

Het Aanjaagteam adviseert dat het Rijk en de provincies in 2021 afspraken maken over de huisvesting van arbeidsmigranten als vast onderdeel van de landelijke woningbouwopgave. Het ministerie van BZK zou jaarlijks de opgave voor de aandachtsgroep arbeidsmigranten op nationaal niveau moeten vaststellen. Deze landelijke opgave zou gebaseerd moeten zijn op de provinciale en regionale analyse van het tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten. Deze landelijke opgave dient in overleg met provincies vertaald te worden tot gemeentelijke opgaven. Provincies dienen in het provinciale RO-beleid voldoende ruimte te geven voor het realiseren van opgave voor huisvesting van arbeidsmigranten. Gemeenten zouden de mogelijkheid moeten hebben te schuiven met de opgave in regionaal verband, onder de voorwaarde dat de opgave als totaal wordt gehaald: wat de ene gemeente niet realiseert zou de andere gemeente extra moeten realiseren.

B Regionale deals voor meer huisvesting

Huisvesting van arbeidsmigranten is een regionale opgave. De provincie organiseert afspraken met gemeenten binnen de regio's. Daarbij wordt samengewerkt met overheden, bedrijfsleven en huisvesters. Provincies zouden de inzet van regiodeals en regionale beheersstichtingen, waar goede voorbeelden van bestaan zoals in Tiel en West-Friesland, moeten stimuleren.

Woningbouwcorporaties kunnen een belangrijke partij zijn bij het oplossen van het huistingsprobleem voor arbeidsmigranten. De corporaties waren in 2012 medeondertekenaar van het Nationaal Akkoord en realiseren in 2020 ook weer huisvesting voor arbeidsmigranten volgens de Staat van de Woningmarkt. Het Aanjaagteam adviseert dan ook de corporaties nadrukkelijk te betrekken bij de regionale deals voor meer huisvesting.

C Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid

Bij besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid zouden gemeenten en provincies de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel moeten maken van het vestigingsbeleid. Daardoor worden potentiële knelpunten met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten eerder onderkend. Deze verplichting zou moeten worden vastgelegd in de provinciale RO-verordening.

4.3 Betere kwaliteit van de huisvesting

Het Aanjaagteam ziet een taak voor de bestaande keurmerken om het gebruik van de keurmerken te stimuleren en de normen aan te scherpen en onderling te integreren. Het Rijk zou via de jaarrapportage in de gaten moeten houden of dat voldoende vordert. Gezien de urgentie heeft de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid om wettelijk vastgelegd beleid voor de kwaliteit te realiseren als dat niet of onvoldoende lukt in de markt zelf.

A Integreer het SNF- en AKF-keurmerk

Het bestaan van twee keurmerken met verschillende normen leidt tot veel discussie in de praktijk. De SNF- en AKF keurmerken komen grotendeels met elkaar overeen, maar kennen ook enkele wezenlijke verschillen³⁹. Het gaat daarbij om:

- Steekproefsgewijze controle (SNF) versus 100% controle van de locaties (AKF);
- Centrale administratie van alle huisvestingslocaties (SNF) versus administratie door de deelnemer aan het keurmerk (AKF);
- Aangekondigde controles en alleen onverwacht naar aanleiding van klachten (SNF) versus onverwachte controles (10% bij AKF);
- Het niet toestaan van mobiele huisvesting zoals caravans en portocabins (SNF) versus het wel toestaan daarvan (AKF);
- Alle woonfuncties onder één dak (SNF) versus niet onder één dak (AKF);
- Minimale eisen aan oppervlakte slaapvertrek (3,5 m²) (SNF) versus geen minimale eisen (AKF);
- Wel (SNF) of geen (AKF) eisen aan beheer;
- Openstaan voor alle werkgevers (SNF) of niet (AKF – alleen agrarische werkgevers met werknemers in dienst waarvoor huisvesting wordt aangeboden).

De verschillen tussen de keurmerken komen vooral voort uit de sector waaruit ze zijn ontstaan: uitzendbranche versus agrarische sector. AKF is gericht op de land- en tuinbouw waarbij tijdens de oogstperiode gedurende korte tijd (kleinschalige) huisvesting nodig is,

³⁹ De volledige tabel is te vinden op: <https://flexwonen.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overeenkomsten-en-verschillen-AKF-en-SNF-26-februari-2020.pdf>

waar SNF zich richt op meer langdurige inzet van uitzendkrachten en daarbij behorende meer grootschalige huisvesting.

Het Aanjaagteam pleit voor een integratie van beide keurmerken tot één keurmerk langs de volgende inhoudelijke lijnen:

- Huisvesting op het werk mag, indien het voldoet aan de eisen van het (geïntegreerde) keurmerk en er sprake is van een zelfstandig huurcontract;
- Er vindt een 100% controle plaats van de locaties en naar aanleiding van klachten;
- Er is een centrale administratie van de huisvestingslocaties beschikbaar bij het keurmerk;
- Mobiele huisvesting kan voor de duur van een oogstseizoen en niet buiten de periode 1 april tot 1 oktober, met een maximum van 4 maanden. Huisvesting moet (AKF-) gecertificeerd zijn. Bewoning buiten deze periode is niet toegestaan. Ook mobiele huisvesting vereist een verhuurdersvergunning en gaat gepaard met een huurcontract 'naar aard van korte duur';
- Woonfuncties moeten onder één dak zijn, tenzij sprake is van mobiele huisvesting;
- Ook mobiele locaties moeten voldoen aan de wet- en regelgeving en worden toegepast binnen de juiste bestemming. Ook een stacaravan moet nu al voldoen aan het Bouwbesluit, toercaravans zijn niet geschikt om in te wonen en de gemeente kan met het bestemmingsplan mobiele oplossingen wel of niet toestaan;
- 1 persoon per slaapkamer met een minimaal oppervlakte van 5,5 m² (ongeveer 3 keer het oppervlakte van een éénpersoonsbed) en de woonvoorziening heeft minimaal 15 m² leefoppervlakte per persoon (inclusief genoemde 5,5 m²);
- Er is sprake van beheer waar ook eisen aan worden gesteld;
- Een geïntegreerd keurmerk staat voor alle werkgevers en uitzenders open;

De huisvesting wordt gecertificeerd, niet de verhuurder of aanbieder van de huisvesting.

Het geïntegreerde keurmerk valt onder de werking van de Raad voor de Accreditatie.

B Overgang naar de nieuwe norm

Nieuwe woningbouw en te transformeren panden zouden moeten voldoen aan het Bouwbesluit en het geïntegreerde SNF/AKF-keurmerk. Gemeenten kunnen dit niet stellen als voorwaarde voor het afgeven van een (ver)bouwvergunning (vanwege uitputtendheid van het Bouwbesluit en art. 122 Woningwet en jurisprudentie). Daarom adviseert het Aanjaagteam het mogelijk te maken dat gemeenten deze eis kunnen stellen in het kader van de verhuurvergunning: gemeenten moeten daarin de eis kunnen opnemen dat de huurder een ruimte huurt die voldoet aan de eisen van het geïntegreerde SNF/AKF-keurmerk.

Bestaande huisvestingslocaties zouden een redelijke termijn moeten krijgen om de transformatie naar de nieuwe norm te laten plaatsvinden. Het Aanjaagteam adviseert het geïntegreerde keurmerk daartoe een voorstel te laten ontwikkelen.

C Aangepaste oppervlakenorm in het Bouwbesluit

Op dit moment is de norm voor leefoppervlakte in het Bouwbesluit per persoon 12 m².⁴⁰ Aan het Bouwbesluit zouden eisen moeten worden toegevoegd voor de huisvesting van arbeidsmigranten naar analogie van de bepalingen voor studenten. Daarin wordt een ondergrens voor woonoppervlakte van 15 m² vastgelegd. Hoewel het Bouwbesluit per 1 januari 2022 opgaat in de Omgevingswet, kan het vastleggen van deze norm in het Bouwbesluit ervoor zorgen dat de 15 m² ook een vertrekpunt vormt voor beleid in decentrale omgevingsplannen.

⁴⁰ Zie artikel 7.18 over 'overbewoning'.

D Geïntegreerd SNF/AKF keurmerk voor overige woonvormen

Voor alle woonvormen, ook die op bedrijfsterreinen, boerenbedrijven of vakantieparken, moet het SNF- of AKF-keurmerk worden gehanteerd door uitzendbureaus. Het Aanjaagteam adviseert aan SNF en AKF om woonoppervlakte-eisen voor huisvesting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen drie jaar op te trekken naar minimaal 15 m² conform de aanbeveling voor het Bouwbesluit. Als blijkt dat dit niet haalbaar is, adviseert het Aanjaagteam dat het kabinet wettelijke middelen inzet om kwaliteitsverhoging van de huisvesting voor arbeidsmigranten af te dwingen en daarmee gelijke rechten voor arbeidsmigranten te realiseren.

E Samenwerking tussen gemeenten en keurmerken in de handhaving

Het is belangrijk dat alle huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten deelnemen aan een keurmerk voor huisvesting (SNF, AKF of, zoals het Aanjaagteam adviseert, een gezamenlijk keurmerk) en aan de eisen voldoen. Daarom stelt het Aanjaagteam voor dat het voor gemeenten juridisch mogelijk wordt gemaakt dat gemeenten deze eis kunnen stellen, bijvoorbeeld via de eerder vermelde verhuurdersvergunning.

Om te kunnen toetsen of alle huisvestingslocaties ook daadwerkelijk een keurmerk bezitten, dient gegevensuitwisseling mogelijk te zijn tussen het keurmerk en de gemeenten. Gemeenten moeten zicht hebben op alle huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten in de gemeenten en dienen daartoe het overzicht te krijgen vanuit het (geïntegreerde) keurmerk.

Het keurmerk voert controles uit en geconstateerde tekortkomingen worden opgelost waarbij het keurmerk later constateert of de problemen ook daadwerkelijk zijn opgelost. In situaties waar dat niet lukt, dient het keurmerk te worden ingetrokken voor de desbetreffende locatie en de gemeente daarover te worden geïnformeerd. Wanneer duidelijk wordt welke huisvesting niet gecertificeerd is, zouden de locaties moeten worden opgeheven, en wordt de huisvester verantwoordelijk voor alternatieve huisvesting.

Gemeenten zouden een handavingsstrategie moeten hebben ten aanzien van het totaal van de arbeidsmigrantenhuisvesting, waar de signalen vanuit de keurmerken één van de informatiebronnen zijn.

4.4 Woonbescherming voor de arbeidsmigrant

Het is belangrijk dat voor de arbeidsmigrant een vorm van woonbescherming komt die de afhankelijkheid van de werkgever inperkt. Doel is dat bij verlies aan werk men gebruik mag blijven maken van de huisvesting zolang men de kosten vergoedt en bij het niet meer kunnen betalen van de kosten (vanwege het verlies aan inkomen) er een redelijke termijn is om het vertrek naar het thuisland te regelen dan wel ander werk te vinden.

A Een zelfstandig huurcontract voor alle woonvormen

In het eerste advies van het Aanjaagteam is al geadviseerd dat alle verblijf van arbeidsmigranten, op het bedrijfsterrein of in een vorm van groepswijze huisvesting, gebaseerd moet zijn op een zelfstandig huurcontract. Onderdeel van een huurcontract is een opzegtermijn voor de verhuurder van minimaal één maand.

Indien de verwachting is dat het verblijf korter dan vier maanden zal zijn, dan kan een huurcontract 'naar aard van korte duur' volstaan. Met de private partijen en het geïntegreerde SNF/AKF-keurmerk zouden daarvoor afspraken moeten worden gemaakt over de tijdslijmit van deze contractvorm. Een termijn van vier maanden sluit aan bij de zogenaamde oogstkalender van de land- en tuinbouwsector en creëert verbinding met de verplichting dat een arbeidsmigrant zich als ingezetene registreert.

Indien het verblijf langer gaat duren dan vier maanden, zou het gebruik van de huisvesting gebaseerd moeten zijn op een tijdelijk huurcontract (maximaal twee jaar voor zelfstandige woonruimte en vijf jaar voor onzelfstandige woonruimte). Met die contractvorm bestaat er huurbescherming, omdat de verhuurder niet tussentijds kan opzeggen, en huurprijsbescherming, doordat toetsing van de huurprijs bij de huurcommissie mogelijk is.

In geval het niet mogelijk blijkt om met de private partijen tot een dergelijke afspraak te komen adviseert het Aanjaagteam wet- en regelgeving dusdanig aan te passen dat alsnog op deze wijze voor de arbeidsmigrant wettelijke woonbescherming ontstaat. Via de jaarrapportage arbeidsmigranten (zie hoofdstuk institutionele inbedding) dient over de voortgang van het gebruik van contractvormen gerapporteerd te worden.

B Ontkoppeling huur- en arbeidscontract op papier en in de praktijk

Waar een integraal contract voor arbeid en wonen als service richting de arbeidsmigrant kan worden gezien, wordt de arbeidsmigrant hierdoor ook afhankelijk van de werkgever. Daarom adviseert het Aanjaagteam te streven naar ont koppeling van arbeidscontracten en huurcontracten. Deze ont koppeling kan op meerdere manieren vorm krijgen:

- door als onderdeel van de certificering van uitzendbureaus en in het geïntegreerde SNF/AKF keurmerk op te nemen dat geen sprake mag zijn van integrale contracten en daarbij ook aan te geven dat twee losse contracten, evt. met dezelfde rechtspersoon de standaard worden;
- door te stimuleren dat uitzendbedrijven hun huisvestingsactiviteiten ont koppelen van de uitzendactiviteiten en de huisvestingsvraag wordt ingevuld door in huisvesting gespecialiseerde bedrijven die zo veel als mogelijk de diensten direct aan arbeidsmigranten aanbieden.

Het zal enige tijd duren alvorens het beoogde einddoel van volledige ont koppeling tussen werk en wonen bereikt kan zijn omdat er eerst voldoende hoogwaardige huisvestinglocaties beschikbaar moet zijn (en gemeenten daar in de bestemmingsplannen de ruimte voor geven) en uitzenders en huisvesters tijd nodig hebben om dat ook in de praktijk vorm te geven. Daarom stelt het Aanjaagteam bovenstaande stappen voor.

5 Gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam constateert verschillende problemen op het gebied van gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten in Nederland. Arbeidsmigranten die fysiek werk verrichten en lange dagen maken, lopen extra risico op lichamelijke klachten door het werk. Daarnaast heeft het Aanjaagteam te horen gekregen dat er ook een groep arbeidsmigranten in Nederland is die last heeft van onzekerheid en psychische klachten. Door onbekendheid met het Nederlandse zorgstelsel en door de angst om hun baan te verliezen bij ziekte, blijven arbeidsmigranten onnodig lang rondlopen met klachten waardoor zij uiteindelijk te laat de juiste zorg ontvangen.

Zorgpas

Het Aanjaagteam heeft situaties aangetroffen waarbij arbeidsmigranten wel via het loon een zorgpremie betalen, maar geen beschikking hebben over een zorgpas, zorgpolis of ander bewijs van verzekering. Dat zorgt voor onzekerheid en onrust bij deze mensen, waardoor zij bijvoorbeeld minder snel naar de huisarts durven. Een zorgpas of de zorgpolis is een middel om aan te tonen dat je verzekerd bent, maar dit is niet het enige bewijs. Een zorgverlener kan op basis van het BSN checken of iemand verzekerd is. Dan is een zorgpas in principe dus niet nodig. Dat neemt echter niet weg dat een arbeidsmigrant die geen zorgpas of zorgpolis heeft ontvangen, het gevoel heeft onverzekerd te zijn. Steeds meer zorgverzekeraars gaan ertoe over de zorgpas en/of polis digitaal te verstrekken. Gecombineerd met toegang tot de ‘mijn omgeving’ van de verzekerde arbeidsmigrant is het fysiek verstrekken van een zorgpas of polis steeds minder nodig. Met een DigiD (die een arbeidsmigrant dan wel moet hebben) kan de arbeidsmigrant toegang krijgen tot de ‘mijn omgeving’.

Daarnaast treft de Inspectie SZW ook situaties aan waarbij de werkgevers wel de kosten van een zorgverzekering inhouden op het loon, maar geen verzekering afsluiten. Dit is een vorm van oplichting. Deze arbeidsmigranten zijn dus daadwerkelijk onbewust onverzekerd – een zeer onwenselijke situatie.

Ook de toegang van arbeidsmigranten tot de zorg zelf is een probleem. Ingezetenen moeten een zorgverzekering hebben.⁴¹ Deze verzekeringsplicht geldt ook voor niet-ingezetenen die loonbelastingplichtig zijn vanwege in Nederland verrichte arbeid. Een zorgverzekering vervalt ingevolge de Zorgverzekeringswet van rechtswege als de verzekeringsplicht eindigt. Om arbeidsmigranten een goede zorgverzekering te kunnen bieden, zijn er veel werkgevers die voor de arbeidsmigrant een zorgverzekering regelen en de premie inhouden op het loon. Dit kan een prima service zijn voor arbeidsmigranten die voor een korte periode in Nederland zijn om te werken en op deze wijze zich niet het (ingewikkelde) Nederlandse zorgstelsel eigen hoeven te maken. Maar het probleem is dat arbeidsmigranten die hun baan verliezen vrijwel altijd ook per direct onverzekerd raken. Een arbeidsmigrant is immers zelden een ingezetene. Tijdens de coronacrisis werd dit pijnlijk duidelijk, toen arbeidsmigranten die zich ziek meldden hun arbeidscontract verloren en dus ook hun aanspraak op zorg. Dat is onwenselijk, en draagt bovendien bij aan de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van de werkgever.

⁴¹ Dit is een andere definitie van ingezetene dan gehanteerd wordt in de BRP.

Naast toegang tot goede zorg, ontbreken er in sommige gevallen ook medische faciliteiten en voorzieningen in de omgeving van arbeidsmigranten. Zijn er genoeg huisartsen in de buurt waar een arbeidsmigrant naar toe kan als een nieuwe grote woonlocatie voor arbeidsmigranten ontstaat? Is de arbeidsmigrant goed op de hoogte qua rechten en toegang met betrekking tot zorg en welzijn? Dit hangt samen met het uitgangspunt van het Aanjaagteam dat we bewust beleid moeten gaan maken voor arbeidsmigranten. Als een gemeente bijvoorbeeld weet dat een grote groep arbeidsmigranten moet worden gehuisvest, zou de gemeente ook rekening moeten houden met de bijbehorende voorzieningen voor zorg en welzijn. Ook zorgverzekeraars hebben hierin een rol vanwege de zorgplicht jegens de arbeidsmigranten waarvoor zij een zorgverzekering hebben lopen. Als laatste is het belangrijk dat er duidelijke voorlichting komt over het Nederlandse zorgsysteem.

Goed voorbeeld: Zorg en Zekerheid en HollandZorg

Zorgverzekeraar Zorg en Zekerheid heeft een aparte portal voor de arbeidsmigranten ingericht. Op het moment dat een BSN is afgegeven kan een uitzendbureau de arbeidsmigrant aanmelden voor een zorgverzekering, zo nodig met terugwerkende kracht.

In de praktijk komt het voor dat een 'nieuwe' arbeidsmigrant zorg behoeft terwijl deze nog niet is aangemeld omdat het BSN nog niet is afgegeven. Mocht een verzekering om deze reden nog niet tot stand zijn gekomen dan neemt het uitzendbureau contact op met Zorg en Zekerheid en stelt de zorgverzekeraar zich garant voor de zorgkosten, zodat de arbeidsmigrant de zorg krijgt die hij nodig heeft. De polisvoorwaarden worden naast het Nederlands ook in het Pools en in het Engels beschikbaar gesteld.

Zorgverzekeraar HollandZorg verstrekt sinds 1 juli aan alle arbeidsmigranten waarvan een email -adres bekend is, rechtstreeks digitaal een polisblad en een zorgpas. De polisvoorwaarden en de meest relevante stukken zijn in het Nederlands, Engels, Pools en Roemeens. Via de persoonlijke 'mijn omgeving' heeft de arbeidsmigrant ook alle relevante informatie beschikbaar.

Ook HollandZorg gebruikt een vergelijkbaar portal, inclusief een garantstelling.

Wat gezondheidszorg betreft hanteert het Aanjaagteam twee doelen. Ten eerste moeten arbeidsmigranten kunnen rekenen op goede gezondheidszorg tijdens hun verblijf in Nederland. En ten tweede mag zorg niet een manier zijn waarop arbeidsmigranten afhankelijk worden gemaakt van hun werkgever.

Het Aanjaagteam erkent dat het nuttig kan zijn voor zowel werkgever als arbeidsmigrant als de werkgever een zorgverzekering regelt. Daar willen wij ruimte voor geven. Het knelpunt zit in de directe beëindiging van de zorgverzekering bij verlies van een arbeidscontract. Het Aanjaagteam beveelt om die reden aan dat de mogelijkheid tot het verkrijgen van zorg niet gelijk stopt zodra het werk stopt, maar er voor de arbeidsmigrant een overbruggingsperiode komt. Daarnaast moet de zorg voor arbeidsmigranten toegankelijker worden, bijvoorbeeld door het aanbieden van informatie in de eigen taal of het Engels, alsmede het vereenvoudigen van het aanvragen van een DigiD.

5.1 Goede zorg in Nederland, zonder afhankelijk te zijn van de werkgever

A Regel verlengde zorgfaciliteiten

Het Aanjaagteam adviseert het kabinet -zonodig wettelijk- te regelen dat arbeidsmigranten na afloop van hun arbeidscontract een korte periode gebruik kunnen maken van noodzakelijke zorg. Dat voorkomt dat arbeidsmigranten te afhankelijk zijn van hun werkgever.

Een arbeidsmigrant die ingezetene is van Nederland blijft verzekerd voor zorg, ook als het arbeidscontract opgezegd wordt. Voor die arbeidsmigranten hoeven er geen verlengde zorgfaciliteiten geregeld te worden. Maar ook arbeidsmigranten die niet tevens ingezetene zijn, zouden zorg moeten kunnen krijgen als het werk stopt en de zorgverzekering derhalve is geëindigd. Regel, zo nodig bij wettelijk voorschrift, dat een arbeidsmigrant die niet tevens ingezetene is, gebruik kan maken van noodzakelijke zorg uit het basispakket van de Zorgverzekeringswet, gedurende maximaal 30 dagen nadat de verzekeringsplicht is vervallen.

Er zijn meerdere groepen in de Nederlandse samenleving die zorg ontvangen zonder dat daar een gerichte betaling tegenover staat, zoals minderjarige verzekerden, onverzekerde dak- en thuislozen, asielzoekers en onverzekerbare vreemdelingen. Gegeven het kortdurende karakter van de verlengde zorgfaciliteit en het beperkte financiële belang, adviseert het Aanjaagteam uit praktische- en uitvoeringstechnische overwegingen om de uitvoering aan te laten sluiten bij de bestaande financieringssystematiek voor dergelijke groepen.

B Bevorder toegankelijkheid van de verzekeringspolis

Om zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van arbeidsmigranten te stimuleren, dienen verzekerde arbeidsmigranten toegang krijgen tot de digitale, persoonlijke omgeving voor zorgverzekerden bij de zorgverzekeraar. Daarvoor is bij vrijwel alle zorgverzekeraars een DigiD nodig. Geef arbeidsmigranten die (nog) geen DigiD hebben de mogelijkheid om eenvoudig toegang tot de zogenaamde ‘mijn omgeving’ te krijgen. Zie ook de aanbeveling bij registratie.

Het Aanjaagteam adviseert verzekeraars daarnaast om de verzekeringspolis digitaal aan de arbeidsmigrant ter beschikking te stellen, en om informatie over de verzekering ook in andere talen dan het Nederlands te verstrekken. Daarmee wordt de zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van arbeidsmigranten verbeterd. Tegelijk lossen we zo het probleem op dat arbeidsmigranten niet over hun eigen zorgpas of zorgpolis beschikken. Het gaat uiteindelijk om het verzekerd zijn en met een DigiD kunnen arbeidsmigranten (los van het taalprobleem) of hun belangenbehartigers vaststellen of er sprake is van een zorgverzekering.

C Voldoende medische voorzieningen in de regio

Doordat arbeidsmigranten meestal slechts tijdelijk in Nederland zijn, zijn zij niet ingeschreven bij een huisarts. Het Aanjaagteam heeft vernomen dat sommige huisartsen weigeren om nieuwe arbeidsmigranten aan te nemen, omdat zij slechts tijdelijk op een bepaalde locatie wonen. Een mogelijke oplossingsrichting is het opzetten van regionale zorg op basis van de registratie bij huisvestingslocaties, omdat de bewoners van de huisvestingslocaties wel wisselen, maar de locaties niet.

Het Aanjaagteam adviseert bovendien dat er afspraken worden gemaakt tussen zorgverzekeraars met huisartsen in de buurt van locaties waar veel arbeidsmigranten worden gehuisvest, waarbij aandacht is voor de specifieke situatie van arbeidsmigranten.

6 Betere handhaving en toezicht

Goed toezicht en goede handhaving is essentieel om naleving van de regelgeving te bevorderen en misstanden tegen te gaan. Maar toezicht moet altijd als sluitstuk van de regelgeving worden gezien. De aanbevelingen uit dit rapport vormen samen een sluitend systeem dat bij naleving van de regelgeving voor arbeidsmigranten in Nederland al grote stappen vooruit betekent. Maar de ervaring leert dat er altijd een poging tot fraude en malafiditeit zal worden gedaan. Daarom is het van belang de handhaving en het toezicht op regelgeving rondom arbeidsmigranten te verbeteren.

Rondom arbeidsmigratie spelen verschillende toezichthouders een rol. De Inspectie SZW houdt toezicht en handhaaft op de werkvloer. Gemeenten hebben deze taken voor huisvesting. De Belastingdienst, UWV en SVB zijn aan zet wanneer het gaat om zaken als belastingen en premies. Het komt ook regelmatig voor dat arbeidsmigranten over de grens in Duitsland of België wonen en in Nederland werken. Dat vraagt grensoverschrijdende samenwerking met instanties in onze buurlanden. In de huidige omstandigheden rond het coronavirus spelen nog meer toezichts- en handhavingsinstanties een rol, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de politie en de boa's in de veiligheidsregio's en de ILT en ook de GGD. In het uiterste geval, bij ernstige misstanden, kan ook de strafrechtelijke aanpak worden ingezet.

Naast deze publieke toezichthouders zijn er ook private partijen die toezicht houden op de situaties waarin arbeidsmigranten zich bevinden. Wanneer er sprake is van afspraken tussen sociale partners in cao's, kunnen sociale partners zelf de cao-naleving in een sector inregelen om andere standaarden te zetten. In de uitzendbranche is hiervoor een zelfstandig toezichtorgaan van sociale partners opgericht, de Stichting Naleving CAO Uitzendbranche (SNCU) en voor bijvoorbeeld de bouwsector het Technisch Bureau Bouwnijverheid. Naast deze private toezichthouders is er ook de controle op keurmerken. Zo kennen we in Nederland de SNF en het AKF om de kwaliteit van huisvesting te bevorderen. Daarnaast is de afgelopen jaren ingezet op zelfregulering in de uitzendbranche door middel van het SNA-keurmerk. Een derde van de uitzendbureaus is gecertificeerd door SNA, waarbij elke twee jaar wordt gecontroleerd of zij nog aan de voorschriften voldoen.

Het toezichts- en handhavingslandschap is dus versnipperd. Dat is deels de reden waarom er problemen zijn bij de uitvoering van het toezicht en handhaving. Organisaties zorgen ervoor dat ze binnen hun eigen mandaat zaken op orde hebben, maar vergeten daarbij soms over de grens te kijken en meer vanuit het belang van één overheid op te treden. Waar dit wel gebeurt, verloopt samenwerking vaak stroperig en vergt dit veel van organisaties. Het kost mankracht en middelen en er moeten juridische en praktische obstakels overwonnen worden, voordat de instanties tot daadwerkelijk toezicht en handhaving komen.

Organisaties zijn nog te weinig bezig met structurele gegevensuitwisseling – ook publiek-privaat en ook over landsgrenzen heen – op basis van de geldende privacywaarborgen. De wettelijke kaders beperken de gegevensuitwisseling, zeker als het gaat om publiek-private uitwisseling. En in samenwerking wordt nog onvoldoende geïnvesteerd – er wordt niet altijd afdoende personeel beschikbaar gesteld om deel te nemen aan de samenwerkingsverbanden en er is nog niet overal structureel onderling overleg aan de top van toezichthoudende organisaties. Er zijn door de jaren heen succesvolle ad hoc samenwerkingsverbanden ontstaan en ontbonden, maar er is juist behoefte aan structurele samenwerkingsverbanden.

Samenwerkende toezichthouders

Naar aanleiding van het eerste advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is bij het Landelijk Operationeel Team-Corona een samenwerkingsplatform ingericht van veiligheidsregio's, GGD en RIVM met landelijke toezichthouders als de Inspectie SZW en de NVWA, genaamd Samenwerkingsplatform 'Arbeidsmigranten en Covid-19'. Het doel is om te komen tot een integrale en gecoördineerde operationele aanpak waarmee tijdig bij (potentiële) besmettingshaarden in sectoren met arbeidsmigranten kan worden geïntervenieerd. Dit is een stap vooruit, maar nog geen structureel samenwerkingsverband.

Goede voorbeelden van structurele samenwerkingsverbanden zijn de samenwerking in de Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) door Inspectie SZW, Belastingdienst en de UWV en de Landelijke Stuurgroep Interventies (LSI) met gemeenten, politie, OM, ministerie van SZW, Inspectie SZW, IND, UWV, Belastingdienst en SVB.

Wanneer nieuwe wetgeving wordt bedacht om misstanden tegen te gaan, zoeken malafide ondernemers snel naar een nieuwe constructie. Hoewel dit inherent is aan toezicht, kunnen toezichthouders beter geëquipeerd worden om mee te gaan in deze 'rat race'. Dat betekent dat naast het aanstellen van inspecteurs ook geïnvesteerd moet worden in samenwerking met de andere toezichthouders, waaronder structurele data-uitwisseling, kennisdeling, inzet van andersoortige interventies en grensoverschrijdende samenwerking.

Toezicht in het nieuwe stelsel

Doordat het Aanjaagteam een systeem van verplichte certificering voorstelt, wordt een groot deel van het toezicht al aan de voorkant vervuld. De certificerende instantie zal immers in eerste instantie zelf onderzoek doen naar de (kandidaat-)gecertificeerde en op basis van die bevindingen een conclusie trekken. Dat geldt zowel voor huisvesting als voor de uitzendbureaus.

Het private toezicht door certificerende instellingen is de eerste stap in het toezichtstelsel. Dit toezicht dient kwalitatief en kwantitatief op orde te zijn zodat alle uitzendbureaus en huisvestingslocaties periodiek worden getoetst op het voldoen aan de certificatievereisten. De certificerende instellingen dienen op hun beurt voor deze werkzaamheden te vallen onder toezicht van de Raad voor Accreditatie. Daarmee stimuleren we dat de instellingen op een goede manier hun certificerende taak vervullen. Het Aanjaagteam adviseert daarnaast dat alle privaatrechtelijke toezichthouders een toezichtplan hebben en jaarlijks actueel houden en over de toezichtbevindingen jaarlijks rapporteren, zodat transparant is in welke mate het toezicht effectief is en ook zicht is op trends en ontwikkelingen bij het voldoen aan de vereisten.

Het publiekrechtelijk toezicht, dat vooral door publieke toezichthouders als Inspectie SZW, Belastingdienst en gemeenten vorm krijgt, is de volgende schakel. Waar de zelfregulering met verplichte certificering in combinatie met privaatrechtelijk toezicht zaken niet op orde kan krijgen, is het aan publieke toezichthouders, zoals gemeenten, Inspectie SZW en Belastingdienst, om bestuursrechtelijk en meer dwingend op te treden. De verwachting is ook dat er een behoorlijke signalering op gang gaat komen vanuit de private toezichthouders richting de publieke toezichthouders.

Los daarvan dienen deze toezichthouders ook zelfstandig toezicht uit te oefenen. Gemeenten en Inspectie SZW dienen ook over een jaarlijks vastgesteld toezichtsplan te beschikken waaruit blijkt in welke mate toezicht plaats vindt in het verlengde van het privaatrechtelijke toezicht en in welke mate het zelfstandig toezicht is.

Het is onvermijdelijk dat het toezicht zowel op basis van de uitwisseling van signalen uit de praktijk, als op basis van een risicoanalyse vorm krijgt en dat keuzes moeten worden gemaakt waar de toezichtsinspanning op moet worden ingezet. Het Aanjaagteam pleit ervoor dat het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke toezicht dat vanuit een gemeenschappelijke risicoanalyse doet. Dat kan zowel gaan om de onderliggende fenomenen in de sector, als om de meest passende interventie. De strafrechtelijke aanpak kan hier eventueel op aansluiten.

Gegevensuitwisseling nodig om samenhang in toezicht mogelijk te maken

Toezichthouders willen in beginsel graag met elkaar samenwerken, maar lopen vaak tegen praktische, juridische en organisatorische obstakels aan. Daarin is gegevensuitwisseling het grootste knelpunt. Om effectief toezicht te houden op alle regelgeving rondom arbeidsmigratie is het noodzakelijk dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke toezichthouders gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. Omdat er zowel privaat- als publiekrechtelijk toezicht wordt uitgeoefend, is het belangrijk dat er een wettelijke basis voor die gegevensuitwisseling komt.

Los van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling moeten de bevoegdheden van de betrokken partijen helder zijn, goed op elkaar aansluiten en dekkend zijn. Gaten in bevoegdheden kunnen niet worden opgelost met het uitbreiden van de mogelijkheden voor de uitwisseling van gegevens.

Ontwikkelingen in het gezamenlijk toezichthouden

Er bestaan al goede praktijken, zoals de iCov (de infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen), waarbij meerdere partijen op een zorgvuldige wijze gegevens uitwisselen waar wellicht van kan worden geleerd. In dit verband is ook de lopende wetsbehandeling Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden relevant. Deze wet lijkt nog niet de basis te geven die nodig is om beoogde gegevensuitwisseling vorm te kunnen geven. Samenwerkingsverbanden gebaseerd op convenanten vallen nadrukkelijk buiten het wetsvoorstel, net als certificerende partijen.

6.1 Samenhang en samenwerking in toezicht met voldoende capaciteit

Om meer samenhang in toezicht te bewerkstelligen geeft het Aanjaagteam de volgende aanbevelingen:

A Samenhang in toezicht

Het Aanjaagteam adviseert de samenwerking tussen inspectiediensten structureel te verbeteren. Daarvoor zouden private en publieke toezichthouders een gezamenlijk toezichtplan moeten opstellen, op basis van een gemeenschappelijke risicoanalyse en waaruit een gecoördineerde capaciteitsinzet blijkt. Dit kan gebaseerd worden op het LSI-model.

Onder invloed van COVID-19 is een samenwerkingsplatform tussen toezichthouders opgezet dat zich momenteel richt op toezicht in relatie tot COVID-19 gerelateerde zaken. Het Aanjaagteam adviseert die samenwerking een structureel karakter te geven en uit te breiden naar alle arbeidsmigrant-gerelateerde onderwerpen zoals beschreven in dit advies.

Binnen het publieke domein bestaan structuren zoals de Veiligheidsregio en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) waarbinnen de samenwerking tussen publieke toezichthoudende en handhavende diensten vorm krijgt. Een dergelijke structuur om de samenwerking tussen publieke en private toezichthouders vorm te geven bestaat nog niet. Het is belangrijk dat daar eveneens een structuur voor wordt opgezet.

Verder zou het goed zijn om uit te zoeken in hoeverre informatie- en analysedeling tussen civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk toezicht kan helpen om meer inzicht te krijgen in de driehoek van werkgever (Inspectie SZW-domein), vervoer (politie of ILT) en huisvesting (gemeente). Doel hiervan is om snel multidisciplinair op te treden en verdere info te vergaren voor de toekomst.

Tot slot zouden de private en publieke toezichthouders jaarlijks moeten rapporteren over de toezichtsresultaten.

B Gegevensuitwisseling

Er moet een wettelijke basis worden gecreëerd voor gegevensuitwisseling tussen zowel publieke toezichthouders als tussen publieke en private toezichthouders. Het Aanjaagteam adviseert daartoe de volgende stappen te zetten:

- Inventariseer welke gegevens uitgewisseld moeten worden om tot een gemeenschappelijke risicoanalyse te komen en een daarop gebaseerde gecoördineerde capaciteitsinzet;
- Schakel een onafhankelijke partij in om een plan op te stellen om gegevensuitwisseling tussen toezichthouders te versterken;
- Stel vast of één van de betrokken organisaties alle informatie verzamelt met het doel om te komen tot een gemeenschappelijke risicoanalyse (en een gecoördineerd plan voor capaciteitsinzet), of dat hiertoe een specifieke organisatie opgericht moet worden (naar analogie van iCOV). Hierbij kan ook worden gekeken naar het Fins model van gegevensuitwisseling;⁴²
- Stel op basis van deze uitkomst een juridisch kader op waarbinnen de gegevensuitwisseling kan plaatsvinden en voer daartoe, indien nodig, wetswijzingen door.

C Meer capaciteit

Oneerlijk en onveilig werk – denk aan onderbetaling, te veel en te lange dagen werken, onveilige werkomstandigheden enzovoorts – vormt al jaren een probleem in de economie. De Inspectie SZW heeft daar uitgebreid aandacht voor, maar heeft tegelijkertijd al langer te maken met onvoldoende capaciteit om goed toezicht te kunnen houden. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is mede daarom besloten structureel te investeren in de Inspectie SZW.⁴³

⁴² In Finland is er een speciale unit binnen de Belastingdienst, met een eigen mandaat, toegang tot bulkdata van publieke organisaties. Deze 'Grey Economy Information Unit' produceert en publiceert vervolgens rapporten over deze 'grijze economie' en over de naleving en betrokken personen bij specifieke bedrijven. Hier hebben vervolgens in totaal 13 verschillende publieke organisaties, van de politie tot de belastingdienst, toegang tot.

⁴³ De recente 'Programmarapportage Uitzendbureaus' van de inspectie SZW beschrijft de problematiek in de uitzendbranche. De rapportage geeft tevens aan dat deze problematiek al langer bestaat en dat dit een belangrijke reden was om in het Inspectie Control Framework (ICF) in 2017 specifiek aandacht te vragen voor misstanden in de uitzendbranche (en bij hun inleners). Onderdeel van de analyse in het ICF was de ontoereikendheid van de inzet in de uitzendsector, met name gericht op eerlijk werk. Doelstelling in het ICF is de dekking op de problematiek rond oneerlijk werk te verdubbelen per 2022. De uitbreiding van de Inspectie SZW, waartoe in het regeerakkoord is besloten voor het doel eerlijk werk, vindt met name plaats in 2020-2022 en zal erin resulteren dat met de inzet op uitzendbureaus vanaf 2022 een capaciteitsinzet van 60 fte gemoed is. De rapportage van het programma uitzendbureaus over de afgelopen jaren is dus tegen de achtergrond van deze tekortschietende capaciteit.

Als de adviezen van het Aanjaagteam rondom certificering van uitzendbureaus worden overgenomen, zal er naar verwachting meer publiekrechtelijk toezicht nodig zijn om het systeem sluitend te houden. Enerzijds zullen de certificering en de private handhaving een stimulerend effect hebben op de spontane wetsnaleving doordat een deel van de bedrijven zich gedwongen ziet van de markt terug te trekken. Anderzijds zullen naar verwachting meer meldingen vanuit de private toezichthouders en de KvK komen die capaciteit vergen. Daarnaast kunnen de maatregelen tot meer bezwaar- en beroepsprocedures leiden. En is er veel inzet nodig om tot een gezamenlijke aanpak te komen en de gezamenlijke risico-analyse te realiseren.

Het is nog lastig in te schatten hoe sterk het aantal meldingen stijgt onder een nieuw stelsel, en hoeveel meer capaciteit daarvoor nodig is. Het Aanjaagteam adviseert om de capaciteit van de Inspectie SZW voor activiteiten met betrekking tot uitzendbureaus in eerste aanleg uit te breiden van 60 naar 150 fte.⁴⁴ Dat is op basis van een prudente inschatting van een stijging in meldingen van 150%.⁴⁵ Voor een geloofwaardig en sluitend systeem dienen die meldingen en signalen, zeker als ze voortkomen uit een meldplicht, te worden onderzocht. De jaarverantwoording Arbeidsmigranten dient inzicht te geven in de mate waarin het toezicht effectief is en of verdere uitbreiding noodzakelijk is.

Op het moment dat er meer gewerkt gaat worden in samenwerkingsverbanden, zullen ook de andere publieke toezichthouders (zoals Belastingdienst, gemeenten en, UWV) en de private toezichthouders hun capaciteit hiervoor moeten laten meegroeien.

D Grensoverschrijdend werken

Op dit moment is er bij verschillende inspecties en toezichthouders te weinig tijd en ruimte om zich te richten op grensoverschrijdende problematiek. Het Aanjaagteam adviseert een apart multidisciplinair team in te stellen dat alleen grensoverschrijdende zaken op zich gaat nemen, dat gezamenlijk kan inspecteren en gegevens kan uitwisselen in samenwerking met buitenlandse toezichthouders. De bemensing van dit team zou voor de Inspectie SZW begrepen zijn in de onder 6.3 genoemde uitbreiding voor activiteiten met betrekking tot uitzendbureaus, omdat meldingen over grensoverschrijdende misstanden met uitzendbureaus daar ook onder vallen.

Daarnaast zouden toezichthouders actief gebruik moeten gaan maken van de Europese Arbeidsautoriteit en de mogelijkheden binnen de Benelux om gezamenlijke inspecties in te richten. Daarnaast moet er aandacht besteed worden aan bedrijven die mobiele werknemers over de grens huisvesten.

E Onaangekondigd inspecteren en meldplicht aan Inspectie SZW

Op dit moment inspecteert de Inspectie SZW in principe altijd onaangekondigd, zodat de actuele situatie op de werkvloer onderzocht kan worden. Andere partijen, waaronder de SNF, AKF en SNA, doen dat niet altijd. Bij controles op woonlocaties met SNF- en AKF-keurmerken worden niet alleen de woonlocaties fysiek gecontroleerd op de mate waaraan de huisvesting aan de eisen voldoet, maar wordt ook de administratieve kant gecontroleerd. Omdat de administratie beschikbaar moet zijn tijdens de inspectie, wordt de gehele inspectie vooraf aangekondigd. Daarmee wordt ook gegarandeerd dat er iemand thuis is, zodat de privé-ruimtes van mensen ook gecontroleerd kunnen worden op de kwaliteitseisen. Daarnaast worden vaak niet alle locaties feitelijk bezocht, maar wordt volstaan met

⁴⁴ Het gaat daarbij om een uitbreiding van structureel ruim 10 miljoen per jaar wat resulteert in een uitbreiding met 90 fte.

⁴⁵ De afgelopen jaren waren er gemiddeld ruim 600 meldingen per jaar. Het is lastig te voorzien of deze aantallen door stelselwijziging met een factor 2, 10 of 20 zouden kunnen gaan toenemen.

één of enkele locaties per huisvestende organisatie.⁴⁶ Ook SNA kondigt altijd haar bezoeken aan, zodat de administratie klaarligt.

Het Aanjaagteam kan begrip opbrengen voor deze werkwijze. Toch zouden fysieke locaties ook onaangekondigd geïnspecteerd moeten worden, ook als dat betekent dat daarmee niet alle privé-ruimtes kunnen worden gecheckt. Een onaangekondigde inspectie geeft meer informatie over de daadwerkelijk gecontroleerde situatie in de praktijk dan alleen aangekondigde inspecties. Ditzelfde geldt voor de administratieve controles. Deze werkwijze moet worden vastgelegd in het gemeenschappelijke toezichtsplan van de keurmerken met de andere toezichthouders en gemeenten.

Er kunnen situaties optreden waar de certificerende instellingen moeilijk mee kunnen omgaan: intimidatie richting de certificeerder, hardnekkig weigeren te voldoen aan eisen e.d. In die situaties is het logisch dat het certificaat wordt ingetrokken waardoor het betreffende uitzendbureau niet meer bonafide op de markt actief kan zijn. Het intrekken van de certificering zal altijd gepaard moeten gaan met een melding aan de KvK zodat de registratie kan worden aangepast. Certificerende instellingen dienen een meldplicht te hebben jegens de Inspectie SZW voor ernstige tekortkomingen die ze aantreffen en die niet binnen afzienbare tijd is opgelost. Samen met Inspectie SZW dient uitgewerkt te worden wat verstaand wordt onder een ernstige situatie. Het systematisch niet voldoen aan de meldplicht dient consequenties te hebben voor het mogen certificeren waarover met de Raad voor Accreditatie afspraken moeten worden gemaakt.

6.2 Verruimen sanctiemogelijkheden

A Omgekeerde bewijslast

De arbeidsmigrant is voor zijn levensonderhoud en dat van zijn familie afhankelijk van het arbeidsloon. Het komt voor dat er géén, te laat of te weinig loon wordt betaald. Gezien de genoemde afhankelijkheid en zijn vertrouwen op een juiste loonbetaling beëindigt hij het dienstverband niet of later dan gewild. Een toegankelijke voorziening voor looncompensatie versterkt zijn positie en zal onderbetaling in het algemeen wellicht verminderen.

Een bepaling in de WML over het rechtsvermoeden van een dienstverband van 6 maanden, analoog aan artikel 23 van de Wav, zal bij een ondeugdelijke administratie en vermoedelijke (al dan niet girale) onderbetaling een geschikt instrument kunnen zijn voor de aanpak van onderbetaling en rechtsherstel. Dit betekent dat bij gebrek aan de beoogde melding bij RNI het niet duidelijk is wanneer het dienstverband is aangevangen en dat dan sprake is van het rechtsvermoeden van een duur van 6 maanden.

6.3 Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten

A Toezicht op registratie

Het Aanjaagteam heeft diverse aanbevelingen gedaan over de registratie. Het is belangrijk dat op de systematiek van registreren een feedbackcyclus functioneert op basis waarvan toezichthouders acties kunnen ondernemen. Kern van de feedbackcyclus is dat het BSN in de loonaangifte keten kan worden vergeleken met de BRP/RNI. Op basis daarvan kan worden vastgesteld:

- van welke BSN-nummers die in de loonaangifte worden gebruikt, geen Nederlands verblijfsadres bekend is;

⁴⁶ SNF heeft besloten om vanaf 2021 certificering per pand in te voeren en daarmee alle locaties te inspecteren, in plaats van een steekproefsgewijze controle.

- van welke RNI-ingeschreven met een verblijfsadres in Nederland, het BSN-nummer niet (meer) wordt gebruik in de loonaangifte.

Deze informatie zou periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) kunnen worden gedeeld met alle gemeenten en betreffende werkgevers. Op basis daarvan kunnen RvIG of gemeenten acties ondernemen richting betreffende werkgevers en kunnen werkgevers bewerkstelligen dat arbeidsmigranten alsnog een correct verblijfsadres doorgeven aan de gemeente. Zoals eerder aangegeven zou de RvIG hier de gegevensverwerkende rol in moeten krijgen. De RvIG kan dat niet alleen: actieve betrokkenheid van UWV en de Belastingdienst is noodzakelijk. RvIG, UWV en Belastingdienst zouden samen onder leiding van het RvIG de voorgestelde feedbackcyclus moeten uitwerken. Het Aanjaagteam legt hierbij het voortouw bij RvIG omdat BZK/RvIG de eerst aangewezen is voor de kwaliteit van de BRP inclusief het Register Niet-Ingezetenen.

Toezichthouders, zowel de privaatrechtelijk certificerende als de publiekrechtelijke toezichthouders, dienen ook over deze informatie te kunnen beschikken om dit te betrekken bij de gemeenschappelijke risicoanalyse en het gecoördineerd inzetten van de toezichtcapaciteit.

7 Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

Veel verschillende instanties houden zich bezig met arbeidsmigratie. Alleen al vanuit de Rijksoverheid houden de ministeries van BZK, EZK, LNV, SZW en VWS zich ermee bezig. Maar ook decentrale overheden en private instanties zijn betrokken bij het onderwerp. Om de geconstateerde problemen goed te kunnen aanpakken is goede samenwerking belangrijk, zodat er vanuit een gemeenschappelijk perspectief aan oplossingen wordt gewerkt. Een voorwaarde voor goede samenwerking is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, zowel voor het opstellen van beleid rondom arbeidsmigratie als bij de uitvoering daarvan en het toezicht daarop.

Arbeidsmigranten zijn volwaardig onderdeel van de Nederlandse samenleving, en naar verwachting zullen arbeidsmigranten ook de komende tijd onderdeel blijven uitmaken van de samenleving. Dat betekent dat Nederland zich daar ook op moet inrichten. Het Aanjaagteam constateert echter dat met name op regionaal en lokaal niveau vaak nog geen specifiek beleid over arbeidsmigratie is ontwikkeld. Het is belangrijk dat regionale en lokale autoriteiten een visie hebben op hoe zij met arbeidsmigratie willen omgaan en nader beleid ontwikkelen rondom arbeidsmigranten. Dat is niet altijd eenvoudig. Gemeenten en provincies geven aan dat zij soms te maken hebben met beperkte capaciteit voor de ontwikkeling van beleid, maar ook met onbekendheid met de problematiek of met ingewikkelde lokale politieke verhoudingen. Met name gemeenten geven hierbij aan dat zij ondersteuning zouden waarderen.

Tweederangsburgers

Het Aanjaagteam heeft met arbeidsmigranten gesproken over hun ervaringen in Nederland. Hieruit kwam naar voren dat zij zich regelmatig behandeld voelen als een tweederangsburger. Zij ervaren verschillende drempels om volwaardig mee te kunnen doen in de maatschappij. Een paar arbeidsmigranten gaven bijvoorbeeld aan dat integreren in de Nederlandse samenleving lastig is, omdat ze geen toegang krijgen tot de inburgeringstrajecten en taalcursussen van de gemeente. Daarnaast wonen ze soms op bedrijventerreinen of ver verwijderd van een dorpskern. Ze komen daarnaast op het werk of in de buurt amper in contact met Nederlanders.

Al eerder zijn brede initiatieven genomen ten aanzien van problemen die arbeidsmigranten ervaren (zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie Koopmans uit 2011 en het Nationaal Akkoord rondom huisvesting uit 2012), maar die initiatieven hebben niet voldoende resultaat opgeleverd. Toch constateert het Aanjaagteam beweging in het dossier. In 2019 heeft de Rijksoverheid daarom samen met verschillende partijen een integrale agenda met acties opgesteld. Met het instellen van het Aanjaagteam is daar een vervolg op gemaakt.⁴⁷

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 29861, nr. 48

7.1 Structurele aandacht vanuit het Rijk, provincies en gemeenten

Arbeidsmigranten zijn onvoldoende zichtbaar voor Rijk, provincie en gemeenten. De aanbevelingen uit dit advies inzake de registratie helpen om het zicht op de arbeidsmigranten te verbeteren. Het is belangrijk dat de verbeterde registratie ook gebruikt wordt om contacten met deze groep te ontwikkelen zodat beleidsmakers en beleidsuitvoerders weten wat er speelt. Deze contacten zouden structureel vorm kunnen krijgen met vertegenwoordigers en belangenbehartigers van arbeidsmigranten, maar ook direct met de arbeidsmigranten zelf. De inbreng van arbeidsmigranten en hun belangenbehartigers heeft het Aanjaagteam erg geholpen om zicht te krijgen op de problematiek die arbeidsmigranten ervaren. Het is goed deze werkwijze voort te zetten bij de verdere uitwerking van de aanbevelingen.

Stuurgroep 'Internationale Werknemers'

In Limburg hebben de Noord-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg en Ondernemend Limburg (Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB), Limburgse Werkgevers Vereniging en MKB-Limburg) een stuurgroep gevormd om zich te buigen over een goede aanpak van internationale werknemers. In de stuurgroep wordt er vooruitgekeken naar het verwachte aantal internationale werknemers (waaronder arbeidsmigranten en kennismigranten) en de huisvesting en voorzieningen die daarvoor nodig zijn. De stuurgroep 'Internationale werknemers' zet zich actief in om in de provincie een klimaat te scheppen waarbij de internationale werknemer zich welkom voelt.

A **Betrek arbeidsmigranten bij de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering**

Het Aanjaagteam adviseert dat elke overheidsinstantie die beleid ontwikkelt rondom arbeidsmigranten bewust het perspectief van arbeidsmigranten zou moeten meewegen in de beleidsoverwegingen. Het Aanjaagteam denkt daarbij aan de Rijksoverheid, maar bijvoorbeeld ook aan gemeenten waar veel arbeidsmigranten wonen. Dit kan vorm krijgen door bijvoorbeeld een klankbordgroep of een consultatieronde in te richten waarbij arbeidsmigranten hun invalshoek kunnen delen. Er kan ook gedacht worden aan het inzetten van sleutelfiguren met dezelfde achtergrond als veel van de arbeidsmigranten. Dit kan zowel in de beleidsontwikkeling als bij de ondersteuning van arbeidsmigranten helpen. Door te werken met sleutelpersonen is er iemand die de arbeidsmigranten de weg kan wijzen doordat hij of zij dezelfde achtergrond heeft, de taal spreekt en de weg in Nederland al heeft leren kennen.

B **Stel integratietrajecten open voor arbeidsmigranten**

Er zijn arbeidsmigranten die voor langere tijd in Nederland willen blijven en zich hier willen vestigen. Op dit moment zijn de mogelijkheden voor deze arbeidsmigranten om Nederlands te leren en een soort integratietraject te volgen erg beperkt. Daardoor hebben arbeidsmigranten soms het gevoel als tweederangsburger behandeld te worden. Waar voor vluchtelingen veel (soms verplichte) regelingen zijn om integratie te bevorderen, zijn deze voorzieningen niet gemakkelijk toegankelijk voor arbeidsmigranten, terwijl ze wel actief bijdragen aan de Nederlandse economie.

EU-arbeidsmigranten zijn niet inburgeringsplichtig, maar integratie kan wel gestimuleerd worden met dezelfde middelen als derdelanders die wel worden verplicht in te burgeren. Het Aanjaagteam adviseert daarom dat gemeenten de voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie ook openstellen voor EU-arbeidsmigranten. Werkgevers zouden vanuit hun zorgplicht voor de arbeidsmigrant tevens de arbeidsmigranten op de mogelijkheden bij de gemeenten moeten wijzen en de arbeidsmigrant in staat moeten stellen

hieraan deel te nemen. Het Aanjaagteam heeft ook voorbeelden gezien waarbij werkgevers zelf taalcursussen en cursussen over Nederland aanbieden. Dit zijn goede voorbeelden die navolging verdienen en wellicht door sociale partners in cao's verankerd kan worden.

7.2 Borging op landelijk en lokaal niveau

A Jaarlijkse rapportage arbeidsmigranten

Het Aanjaagteam adviseert het kabinet om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de ontwikkelingen rondom arbeidsmigranten door middel van een Jaarrapportage Arbeidsmigranten. De Jaarrapportage Arbeidsmigranten dient een tweeledig doel: (a) inzicht geven in de ontwikkelingen rondom arbeidsmigratie en (b) inzicht geven in de voortgang van de door het kabinet overgenomen aanbevelingen van dit tweede advies.

Het Aanjaagteam adviseert dezelfde onderwerpen aan de orde te laten komen waarlangs dit advies is opgebouwd: regulering uitzendbranche, registratie, huisvesting, zorg en toezicht. Gegeven de noodzaak om ook provinciaal en gemeentelijk beleid te ontwikkelen, kan deze rapportage aan de Tweede Kamer ook een basis bieden om trends en ontwikkelingen te duiden die vragen om provinciaal en/of gemeentelijk beleid.

B Regel wetwijzigingen in een verzamelwet

Dit advies behelst meerdere voorstellen die aanpassingen in wetgeving vergen. Juist om verbodkelling in de aanpak te voorkomen adviseert het Aanjaagteam dat deze wijzigingen in samenhang behandeld worden en stelt derhalve voor dat wijziging van wetgeving van de onderscheiden departementen -naar aanleiding van deze aanbevelingen- in één Verzamelwet worden opgenomen. Dit ter bevordering van consistentie en samenhang en ter voorkoming van onvoldoende prioriteit aan aanpassingen in een bredere afweging.

C Stel een Expertteam arbeidsmigranten in

Het Aanjaagteam adviseert dat het Rijk een 'Expertteam arbeidsmigranten' opricht voor gemeenten en provincies dat in den brede kan ondersteunen bij het beleid rondom arbeidsmigratie en dat structureel monitort, begeleidt, feedback geeft, kennis deelt, etc. Dit team kan complementair werken aan het reeds bestaande 'Expertteam woningbouw' van het ministerie van BZK.

D Verbeterde toegang tot het recht: arbeidscommissie

De toegang tot het recht is voor arbeidsmigranten moeilijk: er zijn taalproblemen, men kent de procedures niet, men kan de eigen juridische positie onvoldoende inschatten en arbeidsmigranten hebben weinig hulp in de sociale omgeving om deze drempels te nemen.

Het is gewenst dat de toegang tot het recht voor arbeidsmigranten verbetert. Een laag-drempelige vorm van conflictbeslechting waarbij ook onderzoek gedaan wordt naar het conflict zal arbeidsmigranten helpen om de toegang tot het recht te vergroten. Een verbeterde toegang tot het recht heeft al langer de aandacht. In het rapport 'Eerlijk Werk', Brede Maatschappelijke Herwaardering (april 2019) wordt een geschillencommissie geopperd en de commissie Borstlap spreekt over een arbeidsombudsman. Het Aanjaagteam onderschrijft de behoefte aan een dergelijke voorziening en wijst in dat verband naar het terrein van de volkshuisvesting waar een dergelijke semi-rechtelijke voorziening bestaat in de vorm van de huurcommissie, dat overigens een publiek gefinancierde ZBO is.

De huurcommissie doet uitspraken in conflictsituaties tussen huurder en verhuurder. De huurcommissie doet zelfstandig onderzoek indien partijen het oneens zijn over de feiten en doet een bindende uitspraak waartegen beroep mogelijk is via de normale rechter.

Naar analogie van de huurcommissie geeft het Aanjaagteam in overweging een arbeidscommissie in het leven te roepen die bindende uitspraken doet op basis van zelfstandig onderzoek naar aangebrachte casuïstiek, met mogelijkheid van beroep bij de normale rechter. De arbeidscommissie wordt bemenst door deskundigen en beperkt zich tot de toepassing van geldend recht inclusief geldende cao-afspraken. De arbeidscommissie moet de mogelijkheid hebben onderzoek te kunnen doen naar feiten en omstandigheden alvorens tot een beslissing te komen. De arbeidscommissie krijgt een zelfstandige onderzoeksbevoegdheid, zodat verder onderzoek naar specifieke gevallen geïnitieerd kan worden.

De arbeidscommissie is niet een door sociale partners samengestelde commissie. De Arbeidscommissie zal in de werkwijze rekening moeten en kunnen houden met de specifieke problematiek van arbeidsmigranten en moet een laagdrempelige toegang hebben, bestaan uit juristen en de rechterlijke macht ontlasten.

Sociale partners erkennen de problemen met de toegang tot de rechter en hebben aangegeven zelf ook voorstellen te willen doen om de toegang te verbeteren. Het Aanjaagteam adviseert die voorstellen te betrekken bij de uitwerking van de arbeidscommissies.

E Maak gericht beleid rondom arbeidsmigratie op lokaal niveau

Het Aanjaagteam vindt het belangrijk dat er gewaarborgd wordt dat provincies en gemeenten beleid ontwikkelen ten aanzien van de arbeidsmigrantenvraagstukken. Dat kan door het ontwikkelen van beleid rondom arbeidsmigranten als afspraak op te nemen in het Interbestuurlijk Programma (IBP)⁴⁸. Daarbij zouden provincies een aanjagende rol moeten krijgen. In de Jaarrapportage Arbeidsmigranten zou het kabinet moeten rapporteren hoeveel decentrale overheden actief beleid voeren rondom arbeidsmigratie.

⁴⁸ Het Interbestuurlijk Programma (IBP) is een reeks van afspraken tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk om samen meer te bereiken op grote maatschappelijke opgaven.

8 Financiële aspecten van het advies

Meerdere aanbevelingen van het Aanjaagteam hebben financiële consequenties. Hieronder wordt geïnventariseerd voor welke aanbevelingen dit het geval is⁴⁹. Daarnaast wordt aangegeven of het gaat om een stijging van arbeidskosten waar werkgevers en uitzendbureaus of inleners mee te maken zullen krijgen, of dat sprake is van een kostenstijging voor de overheid. Bijvoorbeeld vanwege uitvoerings- of toezichtkosten door extra voorziene taken bij zelfstandige bestuursorganen en/of capaciteitsuitbreiding bij toezichthoudende inspectiediensten. Waar mogelijk wordt ook aangegeven of het kosten betreffen voor Rijk, provincie en/of gemeenten.

Betere beheersing van de uitzendsector

Aanbeveling 2.1, A, B en C

De invoering van een verplicht certificeringsstelsel, gebruik g-rekening en de waarborgsom in de uitzendsector brengt administratieve en toezichtkosten met zich mee die neerslaan bij de uitzenders. Overigens zullen uitzenders die al SNA-gecertificeerd zijn hier weinig last van hebben. Vooral de uitzenders die niet gecertificeerd zijn, zullen deze extra kosten krijgen.

Aanbeveling 2.1, D

Bij de inschrijving van uitzendbedrijven in de KvK zullen extra taken worden uitgevoerd. Ook bij uitschrijving wordt er een controle uitgevoerd. Deze extra taken leiden bij implementatie tot een stijging van de uitvoeringskosten bij de KvK ten gevolge van en uitbreiding van capaciteit, alsook het kunnen koppelen van informatie door middel van IT-systemen. De omvang van deze kostenstijging is in belangrijke mate afhankelijk van de nadere uitwerking van deze voorstellen. Via de tariefstructuur van de KvK zullen deze kosten neerslaan bij de (uitzend)bedrijven.

Aanbeveling 2.2, A en B

Het in de jaarverslagen van ondernemingen opnemen van 'due diligence' betekent dat bedrijven met een extra verplichting te maken krijgen die tot administratieve lastenverhoging leidt.

De voorgestelde gegarandeerde minimumloondoorbetaling van twee maanden leidt alleen tot een stijging van de arbeidskosten voor bedrijven die geen of minder werk blijken te hebben dan tevoren met de arbeidsmigrant is afgesproken.

Zicht krijgen op arbeidsmigranten

Aanbeveling 3.1, A

De invoering van een actieve zorgplicht voor werkgevers met betrekking tot de registratie van arbeidsmigranten bij zowel indiensttreding als bij de beëindiging van het dienstverband leidt tot een extra taak. De arbeidsmigrant moet immers actief worden begeleid – wat extra tijd kost – en er moet zijn vastgelegd dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd, hetgeen ook tot een extra administratieve verplichting leidt.

⁴⁹ Bij veel aanbevelingen is geen sprake van financiële consequenties voor werkgevers en/of overheidsuitgaven. In deze paragraaf worden die dan ook niet genoemd.

Aanbeveling 3.1, B en C

Het BRP/RNI dient aangepast te worden zodat verblijfs- en contactgegevens vastgelegd kunnen worden. Dit vereist een systeemwijziging bij de RvIG en aangepaste werkwijzen bij gemeenten. De kosten hiervan kunnen pas bepaald worden nadat een impactanalyse is uitgevoerd.

Aanbeveling 3.1, E en F

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) krijgt extra uitvoeringstaken toebedeeld. Het gaat daarbij om gegevensuitwisseling met de Belastingdienst (BD) en UWV, alsmede met gemeenten en werkgevers. Het zal hierbij gaan om eenmalige kosten in verband met systeemaanpassingen en het structureel inregelen van nieuwe werkprocessen waar uitvoering aan gegeven moet worden. Ook de BD en UWV zullen kosten hebben voor systeemaanpassingen en structurele gegevensuitwisseling. De omvang van deze kostenstijging is in belangrijke mate afhankelijk van de nadere uitwerking van deze voorstellen.

Aanbeveling 3.2, A

De RNI-loketten krijgen naast de huidige registratietaak ook een informatietaak die met uitvoeringskosten gepaard zal gaan. De mate waarin dit tot kostenstijging zal leiden is sterk afhankelijk van de wijze waarop hier in een nadere uitwerking invulling aan wordt gegeven.

Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten

Aanbeveling 4.1, A

De oprichting vanuit het Rijk van een landelijk 'Expertteam arbeidsmigranten' dat bijstand geeft aan gemeenten door kennis en kunde te delen over (on)mogelijkheden in relatie tot de inzet van instrumenten in ruimtelijke ordening en huisvestingsbeleid, is een nieuwe taak voor de rijksoverheid. De invulling van deze aanbeveling moet nog nader worden uitgewerkt maar zal zeker leiden tot capaciteitsuitbreiding.

Aanbeveling 4.1, B en C

De invoering van een nieuwe verhuurdersvergunning zal gepaard gaan met eenmalige invoeringskosten voor gemeenten, inclusief bijbehorende ICT-ondersteuning. Daarnaast zullen er structurele kosten zijn voor de uitvoering van het vergunningsproces en de handhaving daarop. De kosten zijn afhankelijk van de keuzes die daarover worden gemaakt in de verdere uitwerking.

Aanbeveling 4.1, D

Een intensievere toetsing door (het geïntegreerde) SNF/AKF-keurmerk kost extra tijd en gaat daarmee gepaard met kosten. SNF was al voornemens om tot een intensievere toetsing te komen. AKF heeft al een jaarlijkse toetsing. De verwachting is dat de extra kosten beperkt zullen zijn tot de extra capaciteitsinzet en in een stijging van de tarieven van SNF en AKF.

Aanbeveling 4.3, A, B, C en D

Het aanscherpen van de kwaliteitseisen in het Bouwbesluit met betrekking tot de minimale woonoppervlakte, in combinatie met de eisen die aan de SNF/AKF-normering zullen worden gesteld, zullen ertoe leiden dat nieuwe locaties duurder worden (want betere huisvestingskwaliteit) en dat bestaande locaties binnen een redelijke termijn aangepast moeten worden. De extra kosten hiervan zullen vooral voelbaar zijn bij partijen die nu van de huisvesting een verdienmodel hebben gemaakt. Huisvesters en uitzenders die al aan de kwaliteitseisen voldoen, zullen minder extra kosten krijgen.

Gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten

Aanbeveling 5.1, A

Voor arbeidsmigranten die niet-ingezetene in ons land zijn, wordt een verlengde zorgfaciliteit van maximaal 30 dagen voorgesteld nadat de verzekeringsplicht is vervallen (vanwege verlies van arbeid). Dit om te voorkomen dat arbeidsmigranten onverzekerd zijn. Voor de financiering hiervan wordt aangesloten bij de bestaande financieringssystematiek voor andere groepen. Er is naar verwachting sprake van een beperkt financieel beslag – van globaal één miljoen euro per jaar – terwijl het niet-verzekerd zijn tot grote risico's voor de arbeidsmigrant kan leiden.

Betere handhaving en toezicht

Aanbeveling 6.1, A

Het samenwerkingsplatform dat is opgezet in COVID-19-context (zie ook het eerste advies van het Aanjaagteam) zou structureel uitkomst moeten bieden voor verstevigde samenwerking en coördinatie tussen inspectiediensten. Deze aanbeveling betekent dat de huidige tijdelijke financiering van het huidige samenwerkingsplatform wordt omgezet in een structurele financiering. Dit komt neer op een uitgavenverhoging van circa € 1,5 miljoen per jaar.

Aanbeveling 6.1, C en D

Een verdere uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie SZW ten behoeve van het intensiveren van het toezicht op de gecertificeerde stelsel in de uitzendbranche leidt tot kostenstijging. Om een geloofwaardig en sluitend systeem veilig te stellen en ook voldoende inzet te kunnen bieden op meldingen van misstanden, wordt voorgesteld om de toezichtcapaciteit gericht op de uitzendbranche te verhogen met 90 fte's hetgeen tot een structurele uitgavenverhoging leidt van grofweg € 10 miljoen op jaarbasis. Hierdoor kan ook de aanpak van grensoverschrijdende misstanden met uitzendbureaus worden geïntensiveerd.

Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

Aanbeveling 7.1, B

Het openstellen door gemeenten van voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie voor EU-arbeidsmigranten zal extra kosten voor gemeenten met zich meebrengen. Op dit moment is het moeilijk in te schatten welk deel van de arbeidsmigranten hier vrijwillig gebruik van zal gaan maken: het is onbekend hoeveel arbeidsmigranten jaarlijks voor het eerst naar Nederland komen en welk deel vrijwillig zal opteren voor cursussen op het gebied van inburgering en integratie. Het is nodig hiervan een onderbouwde inschatting te maken ten behoeve van de raming van de kosten.

Aanbeveling 7.2, D

De toegang tot het recht kan worden verbeterd door het instellen van een arbeidscommissie (naar analogie van de huurcommissie) die bindende uitspraken doet op basis van zelfstandig onderzoek. Dit is een nieuwe taak die gefinancierd zal moeten worden vanuit de rijksoverheid, ook met het oog op de onafhankelijkheid van de arbeidscommissie. De nadere uitwerking van deze aanbeveling is bepalend voor het kunnen vaststellen van de omvang van deze verwachte extra uitgaven.

9 Conclusie

De hoofdgedachte van de aanbevelingen in dit advies is dat we een nieuwe set van normen en waarden nodig hebben als het gaat om de omgang met arbeidsmigranten. We moeten arbeidsmigranten gaan behandelen zoals we zelf ook behandeld zouden willen worden wanneer we een baan zouden accepteren in een ander land. Dat betekent dat we arbeidsmigranten moeten gaan zien als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers aan onze samenleving. Lokale en nationale overheden moeten bewust beleid gaan maken rondom arbeidsmigranten en de regelgeving rondom arbeidsomstandigheden en huisvesting aanscherpen. Er moet effectieve handhaving komen op elk aspect van arbeidsmigratie, inclusief controle achteraf. We moeten de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten gaan stimuleren en beter zicht krijgen op arbeidsmigratie.

Werkgevers en overheden worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en zullen in actie moeten komen. Maar onze aanbevelingen zijn bewust ontworpen om werkgevers die zich al netjes gedragen – uitzendbureaus die al gecertificeerd zijn, bedrijven die al gebruikmaken van gecertificeerde huisvesting voor hun medewerkers – zo min mogelijk lasten te laten ervaren en de ruimte te geven om te ondernemen. De werkgevers die hun zaken niet op orde hebben, zullen flink worden geraakt door onze voorstellen. Dat geldt zowel voor uitzendbureaus die met arbeidsmigranten werken, als voor bedrijven die anderszins werkgever van arbeidsmigranten zijn. Bij invoering van deze aanbevelingen rest hen twee opties: hun bedrijfsmodel aanpassen en zich aansluiten bij de groep werkgevers die netjes met arbeidsmigranten omgaat, of het bedrijf stopzetten. Dat is de consequentie van de keuze om arbeidsmigranten in Nederland beter te beschermen.

De problematiek is groot en urgent. Daarom is het noodzakelijk om zo snel mogelijk aan de slag te gaan met de aanbevelingen. Sommige punten kunnen worden opgepakt zonder dat daar een traject van wet- of regelgeving aan vooraf gaat. Dat geldt voor een groot gedeelte van de aanbevelingen rondom wonen. Zo kunnen de RNI-loketten relatief eenvoudig ook een voorlichtingsfunctie gaan vervullen, kunnen de Rijksoverheid en provincies nu al regionale deals voor huisvesting sluiten en kunnen gemeenten zelf versneld ruimte gaan zoeken voor huisvesting van arbeidsmigranten. Cao-partijen kunnen met elkaar in gesprek gaan over afspraken om arbeidsmigranten beter te beschermen, zoals een minimum inhuurprijs en een verbod op de opbouw van schulden bij een werkgever. Ook moedigt het Aanjaagteam bedrijven aan om transparanter te worden in jaarverslagen; dat kan meteen worden ingevoerd.

Andere aanbevelingen vereisen wetgevingsprocessen die langer kunnen duren. Het advies aan het kabinet, met het oog op de aankomende Tweede Kamerverkiezingen, is daarom om de voorbereidingen voor die wetswijzigingen vast in gang te zetten, zodat een nieuw kabinet direct een goede start kan maken en de problematiek zo snel mogelijk wordt aangepakt. De aanbevelingen voor de uitzendsector zullen vrijwel allemaal een wetgevings-traject moeten doorlopen – denk aan de verplichte certificering voor uitzendbureaus en alles wat daarmee samenhangt – maar dat geldt bijvoorbeeld ook voor de invoering van een verhuurdersvergunning. Hoe eerder dergelijke processen in gang worden gezet, hoe eerder we tot oplossingen kunnen komen waar arbeidsmigranten iets aan hebben.

Daarbij zou prioriteit moeten worden gegeven aan de regulering van de uitzendbranche en de verbetering van de registratie van arbeidsmigranten. De inschatting van het Aanjaagteam is dat er grote winst kan worden geboekt met de invoering van verplichte certificering voor uitzendbureaus, en aan het invoeren van een koppeling tussen de loonaangifteketen en de

BRP. Vervolgens moeten stappen worden gezet op het gebied van huisvesting, onder andere door voor gemeenten een verhuurdersvergunning mogelijk te maken en door landelijk en op provinciaal niveau afspraken te maken over de verdeling van huisvesting van arbeidsmigranten. Maar uiteindelijk vormen de aanbevelingen in dit advies één sluitend systeem om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten te verminderen en misstanden tegen te gaan. Alleen als de aanbevelingen in samenhang worden uitgewerkt en geïmplementeerd, slagen we erin om de problematiek rondom arbeidsmigranten voor eens en voor altijd op te lossen.

Omdat veel arbeidsmigranten in uitzendconstructies werken, zijn onze aanbevelingen gericht op het beter beschermen van arbeidsmigranten met een uitzendcontract. Daarnaast zijn veel aanbevelingen ook van toepassing op arbeidsmigranten die zonder tussenkomst van een uitzendbureau in dienst zijn van een bedrijf. Het gaat daarbij onder andere om (maar niet uitputtend):

- Het bestuursverbod kan ook worden toegepast op bestuurders van andere werkgevers dan uitzendbureaus (2.1 F);
- Due diligence in jaarverslagen (2.2 A);
- Gegarandeerd minimumloon voor de eerste twee maanden (2.2 B);
- Geen schulden opbouwen (2.2. C);
- Actieve zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van registratie (3.1 A);
- Onderworpen aan het toezicht op registratie van arbeidsmigranten (3.1 F en 6.3.A);
- Alleen gebruik kunnen maken van huisvesting op basis van het (geïntegreerde) SNF/AKF keurmerk en onderworpen aan de handhaving daarop alsmede de verhuurdersvergunning (hoofdstuk 4);
- Scheiden van wonen en werken en werken met een passend zelfstandig huurcontract (4.4 A en B).

Hierdoor kan er geen onderscheid ontstaan tussen arbeidsmigranten die al of niet via een uitzendbureau werken: alle arbeidsmigranten behoren dezelfde bescherming te krijgen.

De verwachting is dat we met de adviezen een grote groep arbeidsmigranten zullen helpen waardoor hun omstandigheden structureel zullen verbeteren. Situaties die kunnen uitgroeien tot vergaand misbruik van arbeidsmigranten, uitbuiting en zelfs mensenhandel zullen eerder worden weggenomen, zonder dat we de verwachting hebben dit volledig te kunnen voorkomen. Het valt niet uit te sluiten dat arbeidsmigranten, onder druk van werkgevers en opdrachtgevers die kosten willen drukken, naar andere constructies worden gedwongen. Dat kan gaan om detachering via buitenlandse werkgevers, (schijn)zelfstandigheid of simpelweg zwartwerken – alles is mogelijk in de zoektocht naar het laagste putje in de arbeidsmarkt. Het is belangrijk om dergelijke waterbedeffecten goed in de gaten te houden terwijl verdere regulering van de uitzendbranche wordt ingevoerd, zodat er zo nodig snel kan worden ingegrepen om te voorkomen dat het probleem zich verplaatst.

Tot slot: dit advies richt zich uitdrukkelijk op de zaken die nog niet goed gaan in Nederland als het op arbeidsmigranten aankomt. Juist daarom is het extra belangrijk om aandacht te hebben voor de werkgevers, inleners, uitzendbureaus en huisvesters die aantonen dat een nette omgang met arbeidsmigranten samen kan gaan met een rendabele bedrijfsvoering. Zij laten zien dat fatsoenlijk werk, een fijne werkgever en een prettig onderkomen een vanzelfsprekendheid kan zijn voor arbeidsmigranten in Nederland. Deze bedrijven moeten ons klankbord en kompas zijn, terwijl we deze aanbevelingen verder uitwerken en implementeren.

Bijlage 1 – Overzicht werkbezoeken en gesprekken

In dit overzicht staan de werkbezoeken en gesprekken vermeld die het Aanjaagteam de afgelopen maanden met maatschappelijke organisaties heeft gevoerd⁵⁰.

Mei 2020

22 mei	Werkbezoek Otto Workforce	Venray
26 mei	Startbijeenkomst Aanjaagteam: met gemeente Westland, Glastuinbouw Nederland, Ter Laak Orchids (Wateringen), Uitzendbureau EG-Personeelsdiensten	Westland
28 mei	Startbijeenkomst Aanjaagteam: met wethouders van diverse gemeenten uit Noord-Brabant, toezichhouders, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en huisvesters en huisvestingsorganisaties	Tilburg

Juni 2020

4 juni	Startbijeenkomst Aanjaagteam: met burgemeester van Venray (Luc Winants), ondernemers, huisvesters en werkbezoek aan agrarisch bedrijf 'Peter van Osch groenteproducties' (Leunen)	Venray
10 juni	Gesprek Stichting Normering Flexwonen (SNF)	Rotterdam
17 juni	Gesprek met Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL), Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie ((FNLI) en GroentenfruitHuis	Den Haag
18 juni	Startbijeenkomst Aanjaagteam: met burgemeester Tiel (Hans Beenakker), bestuurders van 8 gemeenten in de regio 'rivierenland', FNV, GGD Gelderland-Zuid, Uitzendbureau VDU, Willem van Hall Beheer BV (migrantenhuisvesting) en gedeputeerde provincie Gelderland	Tiel
18 juni	Overleg met vleesindustrie, werkgeversorganisatie Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)	Kesteren
18 juni	Werkbezoek aan Slachterij Westfort	IJsselstijn
30 juni	Gesprek met arbeidsmigranten bij welzijnsorganisatie LEV Groep in samenwerking met Stichting Fairwork	Helmond

⁵⁰ Dit zijn niet alle gesprekken en/of werkbezoeken. De verschillende leden van het Aanjaagteam hebben vanuit hun eigen positie en/of thematische verantwoordelijkheid ook tal van contacten onderhouden.

Juli 2020

9 juli	Gesprek met ABU	Den Haag
13 juli	Bezoek woonlocatie arbeidsmigranten (met FNV)	Dronten
13 juli	Werkbezoek Metaalflex (detacheringsbedrijf)	Hapert
13 juli	Gesprek Rijksvastgoedbedrijf Lelystad	Lelystad
14 juli	Gesprek met bestuurder FNV (Vleesindustrie)	Den Haag
14 juli	Gesprek met NBBU	Den Haag
14 juli	Bezoek woonlocatie Arbeidsmigranten (met FNV)	Ter Aar
15 juli	Werkbezoek Gemeente Den Haag Wethouder Martijn Balster (Wonen, Wijken en Welzijn)	Den Haag
15 juli	Werkbezoek Politie Den Haag	Den Haag

Augustus 2020

26 augustus	Werkbezoek VNO-NCW, Brabant/Zeeland (o.a. vertegenwoordigers van Jumbo, Bol.com, VION, BANBouw bouwbedrijf)	Waalwijk
27 augustus	Gesprek met Nationaal Rapporteur mensenhandel (Herman Bolhaar)	Den Haag
27 augustus	Bijeenkomst commissie ABU International (met vertegenwoordigers van uitzendbedrijven)	Den Haag

September 2020

2 september	Bezoek Stichting Normering Arbeid (uitzendbureaus)	Heerlen
2 september	Bezoek Provincie Limburg	Maastricht
16 september	Gesprek met Raad van State (afdeling Advisering)	Den Haag
17 september	Gesprek LTO Nederland	Den Haag
28 september	Gesprek Gemeente Lansingerland	Lansingerland
30 september	Overleg met Ambassadeurs (Polen, Roemenië, Bulgarije en Spanje)	Den Haag

Oktober 2020

2 oktober	Vervolgoverleg Nationaal Rapporteur (Herman Bolhaar)	Online
2 oktober	Gesprek met hoogleraren arbeidsrecht, arbeidsmigratie, mensenhandel en arbeidsmarkt	Online
7 oktober	Overleg met gedeputeerde Provincie Limburg (Ger Koopmans)	Venlo
8 oktober	Werkbezoek gemeente Westland (aanbieding onderzoeksrapport)	Naaldwijk
8 oktober	Draagvlakbijeenkomst Van Nellefabriek	Rotterdam
8 oktober	Overleg SER	Online
13 oktober	Draagvlakbijeenkomst Evoluon	Eindhoven
14 oktober	Bijeenkomst Landelijk Congres Flexwonen (BZK, Provincie Overijssel, Expertisecentrum Flexwonen en Platform 31)	Zwolle
23 oktober	Gesprek met de Raad van Spaanse burgers in Nederland (CRE)	Online
23 oktober	Overleg politie Den Haag / Pandenbrigade Den Haag	Online
26 oktober	Bijdrage Webinar 'Arbeidsuitbuiting' (VNG)	Online

Bijlage 2 – Samenstelling Aanjaagteam en Begeleidingsgroep

Samenstelling Aanjaagteam

In het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten hebben de volgende organisaties geparticipeerd (in alfabetische volgorde):

- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Openbaar Ministerie / Functioneel Parket;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat⁵¹;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.

Samenstelling Begeleidingsgroep

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft gedurende de periode waarin zij door het kabinet was ingesteld op reguliere basis overleg gevoerd met de 'Begeleidingsgroep'. Zowel het eerste advies – dat op 11 juni 2020 aan hen is gepresenteerd – als het voorliggende advies, is in de voorbereidende fasen regelmatig besproken en becommentarieerd door de leden van de Begeleidingsgroep.

Hierin waren de volgende organisaties vertegenwoordigd:

Werkgeversorganisaties

- VNO-NCW MKB-Nederland;
- LTO Nederland;
- ABU;
- NBBU.

Werknemersorganisaties

- FNV;
- CNV.

Publieke organisaties

- VNG;
- IPO.

51 Ministerie van IenW was vertegenwoordigd bij de totstandkoming van het Eerste Adviesrapport.

Bijlage 3 – Kamerbrief over de actuele situatie rondom EU-arbeidsmigranten en het coronavirus

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 4 mei 2020

Deze brief gaat in op de actuele situatie rondom EU-arbeidsmigranten en het coronavirus. Met deze Kamerbrief wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Smeulders c.s.⁵² die de regering verzoekt te bezien welke maatregelen of inzet van toezichthouders, zoals de Inspectie SZW, nodig zijn om kwetsbaarheid van arbeidsmigranten te voorkomen of te beperken. Gelijktijdig met deze brief, stuur ik uw Kamer de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de SP en ChristenUnie genaamd 'Actieplan Arbeidsmigratie'.

Situatie arbeidsmigranten en het coronavirus

De coronacrisis maakt de bestaande problemen rond arbeidsmigranten, zoals tekorten aan goede huisvesting en de afhankelijkheidsrelatie van de werkgever, alleen maar pregnanter. Het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om de RIVM-richtlijnen te volgen in situaties waarbij veel arbeidsmigranten dichtbij elkaar wonen en ook in situaties waarbij arbeidsmigranten ziek zijn geworden is het moeilijk om de RIVM-richtlijnen in de woning op te volgen. Daarnaast verliezen arbeidsmigranten soms hun baan, waardoor zij gelijktijdig hun salaris, huisvesting en ziektekostenverzekering dreigen te verliezen.

Ik begrijp de zorgen van arbeidsmigranten en ook van werkgevers in deze onzekere en snel veranderende tijden goed. Veel arbeidsmigranten werken in vitale sectoren zoals de land- en tuinbouw of in de logistiek. Doordat zij veelal dicht op elkaar leven, werken en reizen, lopen zij risico op besmetting met het coronavirus. Het is van groot belang dat werkgevers voorzorgsmaatregelen treffen. Het kabinet zet in op voorlichting over de voorzorgsmaatregelen en RIVM-richtlijnen in verschillende talen, die onder andere op arbeidsmigranten is gericht. Het is van groot belang dat werkgevers, huisvesters, gemeenten en de arbeidsmigranten zelf, er alles aan doen om de kans op besmetting met het coronavirus zo klein mogelijk te maken. Het kabinet roept werkgevers op om hun verantwoordelijkheid te nemen en goed voor arbeidsmigranten te zorgen.

Gelukkig zijn er ook goede en mooie voorbeelden. Uitzendbureaus die arbeidsmigranten die geen werk en huisvesting meer hebben begeleiden naar nieuw werk en een nieuwe woning, of tuinders die arbeidsmigranten op hun werkvloer goed beschermen en proactief in verschillende talen voorlichten over de voorzorgsmaatregelen. Daarnaast zien we dat uitzendbureaus creatieve oplossingen verzinnen voor het gezamenlijke vervoer, zoals door het inzetten van elektrische fietsen, en arbeidsmigranten verspreiden over meer huisvestingslocaties om de 1.5 meter afstand altijd te kunnen hanteren.

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

De kwetsbare positie van arbeidsmigranten zorgt voor een verhoogd risico op besmetting met het coronavirus, wat zowel schadelijk is voor de gezondheid van arbeidsmigranten zelf, als voor de continuïteit van vitale processen zoals in de voedselketen. De problematiek waarover het kabinet signalen binnen krijgt, is te onderscheiden in problemen op het gebied van werk, huisvesting, vervoer, zorg en grenzen. Door de diverse aspecten van de problemen die worden gesignaleerd, als mede de urgentie van de problematiek, is er

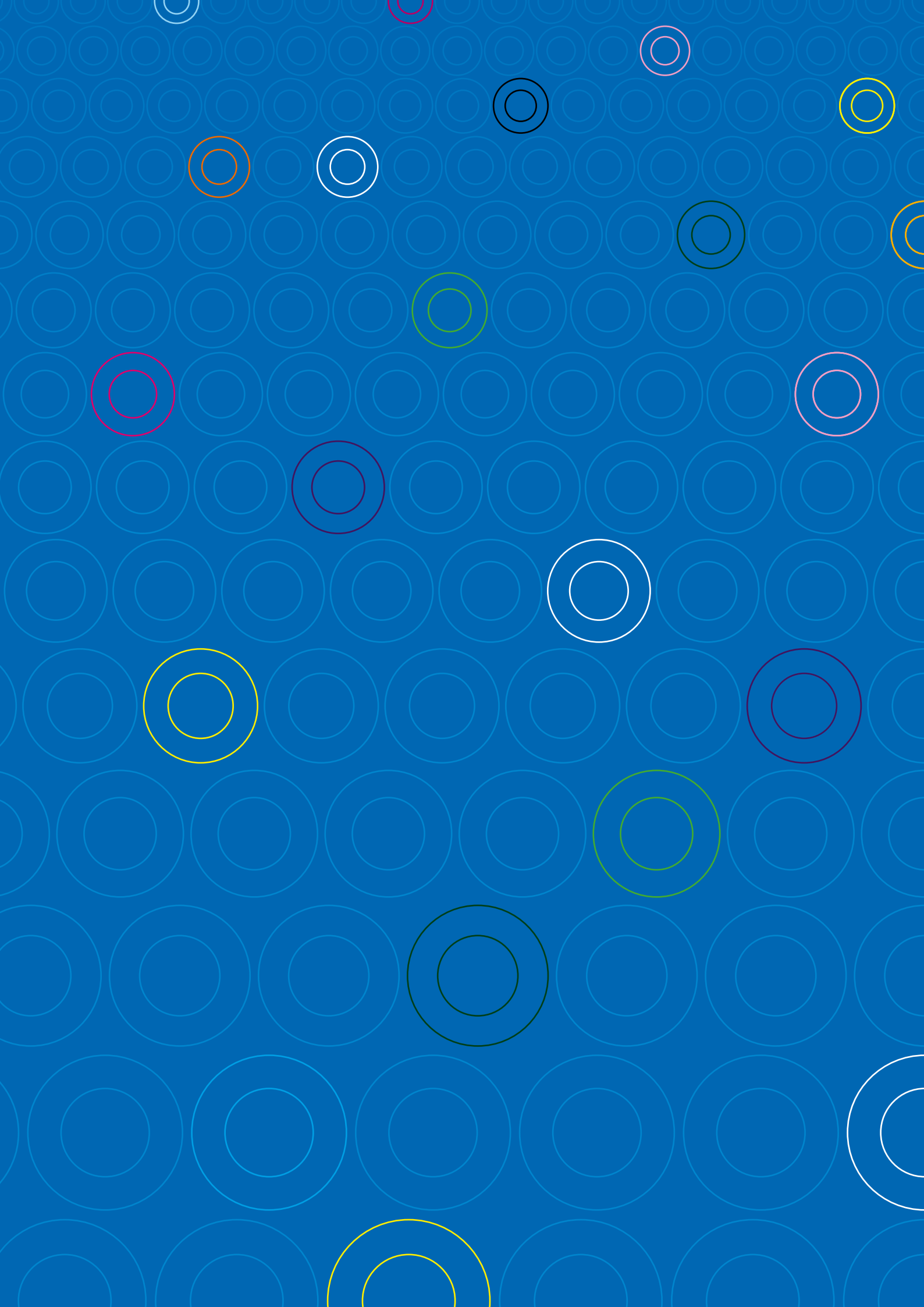
⁵² Kamerstukken II 2019/20, 35430 nr.11

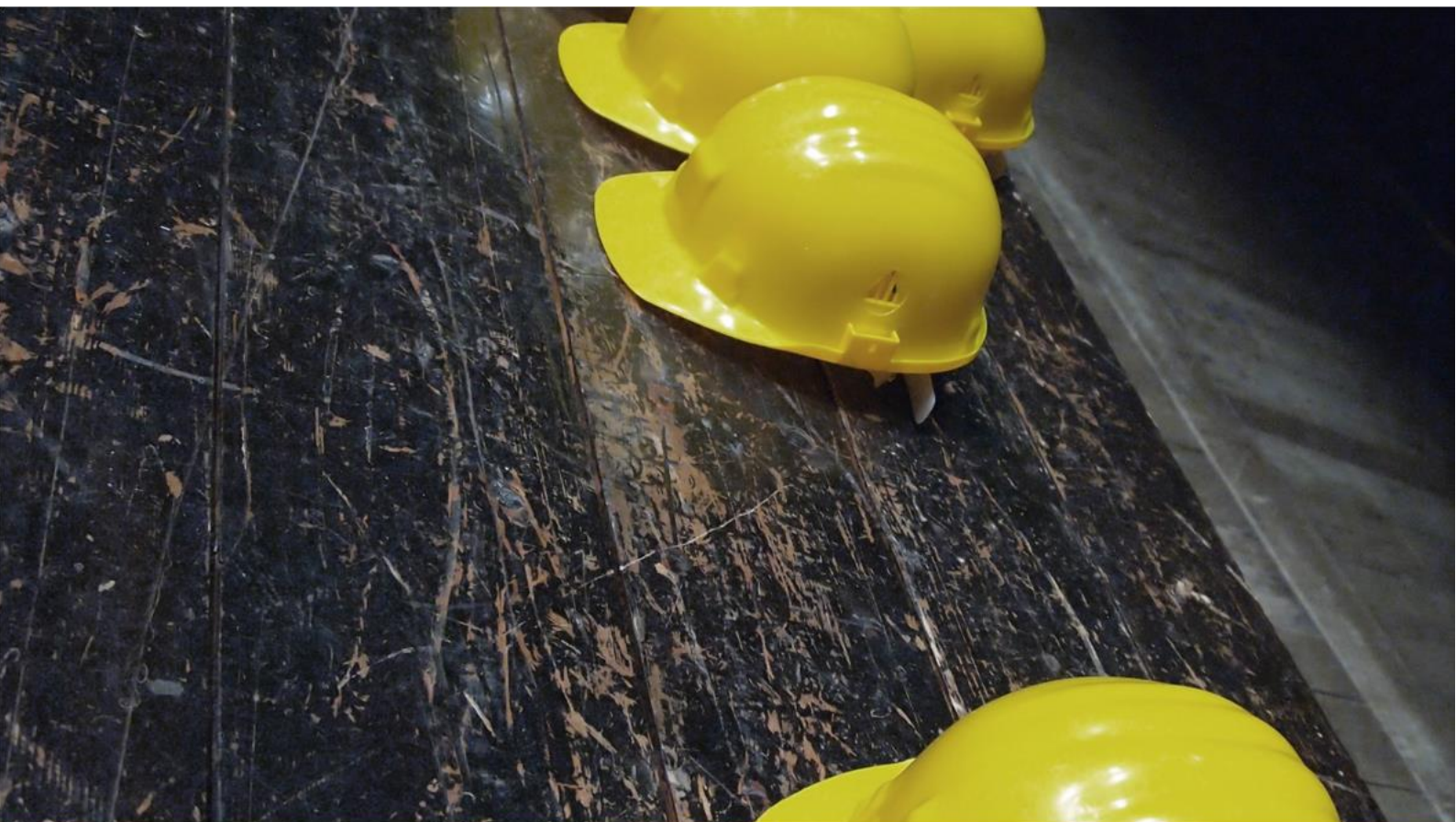
besloten om een 'Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten' in te richten. Onder leiding van Emile Roemer zal een interdepartementaal team aan de slag gaan om op regionaal niveau tot oplossingen en mogelijke maatregelen te komen die arbeidsmigranten zullen beschermen tegen het coronavirus en daaraan gerelateerde problematiek.

Het doel van het aanjaagteam is drieledig. Het aanjaagteam zal de bescherming van arbeidsmigranten agenderen bij werkgevers, gemeenten en provincies, en partijen op regionaal niveau samenbrengen. Tegelijkertijd zal er gezamenlijk met deze partijen en interdepartementaal worden gezocht naar maatregelen voor de bescherming van arbeidsmigranten op de korte en (middel)lange termijn. Het kan zijn dat dit vraagt om lokale oplossingen, maar ook dat er moet worden gekeken naar landelijk beleid. Daarnaast zal het aanjaagteam monitoren of er sprake is van tekorten of overschotten aan arbeidsmigranten in deelsectoren en zo nodig stimuleren tot arbeidsbemiddeling.

Het aanjaagteam zal, in combinatie met de lopende maatregelen uit de integrale aanpak van misstanden bij arbeidsmigranten, zich inzetten om ervoor te zorgen dat ook in deze crisistijd arbeidsmigranten eerlijk, gezond en veilig in Nederland kunnen werken.

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees





Provincie Overijssel

Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel

Eindrapport, 20 januari 2020

TITEL

Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel

DATUM

20 januari 2020

STATUS RAPPORT

Eindrapport

OPDRACHTGEVER

Provincie Overijssel

PROJECTTEAM DECISIO

Gerwin van der Meulen

Suzanne Steegman

PROJECTTEAM COMPANEN

Bram Klouwen

Koen Klouwen

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 - 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en vraagstelling	1
1.2 Definities	2
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Aantal en ontwikkeling arbeidsmigranten	5
2.1 Aantal arbeidsmigranten en woon/werklocatie	5
2.2 Prognose aantal arbeidsmigranten tot 2030	13
3. Huisvestingsopgave nu en naar 2030	15
3.1 De actuele huisvestingssituatie	15
3.2 Short-, mid- en long-stay faciliteiten	20
3.3 Conclusie	23
4. Oplossingsrichtingen	26
4.1 Regionale opgave	26
4.2 Beleidsopgaven	26
Bijlage: kerncijfers	32
Bijlage: toelichting methodiek	39
Bijlage: regio-afbakening	40
Bijlage: kaartbeelden	41

Managementsamenvatting

Economisch onderzoeksbureau Decisio en Companen advies voor woningmarkt en leefomgeving voerden een onderzoek uit naar de huisvesting van arbeidsmigranten in Overijssel: om hoeveel arbeidsmigranten gaat het, hoe ontwikkelt het aantal arbeidsmigranten zich, levert dit knelpunten op het gebied van huisvesting op en (en, zo ja) wat zijn mogelijke oplossingen? Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel met betrokkenheid van en in samenspraak met de gemeenten Hardenberg, Hengelo, Kampen, Ommen en Staphorst en de koepel van corporaties WoON in Twente.

Op basis van het onderzoek concluderen we het volgende: **er is op dit moment in de provincie Overijssel sprake van een kwalitatief tekort aan huisvesting van arbeidsmigranten. Tot op heden vinden arbeidsmigranten een plek in Overijssel, maar niet altijd van gezonde kwaliteit. Op dit moment voldoet niet alle huisvesting van arbeidsmigranten aan de kwaliteitscriteria volgens de SNF-norm (de Stichting Normering Flexwonen ontwikkelde een norm voor de minimale kwaliteit waaraan huisvesting voor arbeidsmigranten moet voldoen gelet op huisvestingskwaliteit, voorzieningen en beheer). Bovendien, alle mogelijkheden tot huisvesting zijn inmiddels benut. En, op de korte termijn is daardoor een kwantitatief tekort te verwachten; gelet op de verwachte aanhoudende groei van het aantal arbeidsmigranten. Ook geldt dat het huidig woonaanbod voor arbeidsmigranten in veel gevallen een tijdelijk karakter heeft. Hierdoor ontstaat een extra 'vervangingsopgave' van bestaande huisvesting op korte termijn.**

Het onderzoek naar de huisvesting van arbeidsmigranten in Overijssel is door Decisio en Companen uitgevoerd op basis van CBS Microdata, diverse interviews en een woondialoog. In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat komt er op de provincie Overijssel af, als het gaat om het aantal arbeidsmigranten die hier wonen en werken?
2. Knelt dit in het aanbod aan huisvesting?
3. Is er urgentie om actie te ondernemen?

Wat komt er op de provincie Overijssel af, als het gaat om het aantal arbeidsmigranten die hier wonen en werken?

In 2017 *werkten* in de provincie Overijssel circa 15.600 internationale arbeidsmigranten. Sinds 2010 is het aantal werkzame arbeidsmigranten in Overijssel verdubbeld: van 7.800 in 2010 naar 15.600 in 2017. De gemiddelde groei in de provincie Overijssel bedraagt sinds 2010 zo'n 10 procent per jaar.

In de provincie Overijssel is circa twee derde van het aantal arbeidsmigranten werkzaam in de regio Twente; dit gaat om ruim 10.600 arbeidsmigranten. In West-Overijssel werken bijna 5.000 arbeidsmigranten.

Op basis van registratie weten we dat in 2017 zo'n 10.700 internationale arbeidsmigranten *woonachtig* zijn in de provincie Overijssel, maar dit aantal is een onderschatting omdat niet iedere arbeidsmigrant zich als inwoner bij de gemeente registreert (hetgeen overigens ook niet altijd verplicht is). Wanneer we het aantal geregistreerde woonachtig arbeidsmigranten (op basis van andere onderzoeken) corrigeren dan schatten we voor 2017 dat er daadwerkelijk 17.700 tot 19.200 arbeidsmigranten in de provincie Overijssel wonen. Dat zijn naar schatting zo'n 6.200 - 6.700 arbeidsmigranten in West-Overijssel en circa 11.500 - 12.500 arbeidsmigranten in Twente.

Knelt dit in het aanbod aan huisvesting?

In Overijssel zien we enerzijds een opgave om tot een structurele oplossing te komen van huisvesting van arbeidsmigranten. Het aanbod dat er is, heeft onvoldoende een structureel karakter en deels onvoldoende kwaliteit. Anderzijds ligt er de opgave om te groeien, in verband met de komst van substantieel meer arbeidsmigranten.

Bij de huisvestingsopgave is er voor de short- en mid-stayvoorzieningen aandacht nodig voor kwaliteit:

- Minimaal SNF-norm, liefst beter waar het gaat om gebruiksoppervlak en delen van ruimtes. Handhaven op huisvesting die onder deze norm zit, ten behoeve van de concurrentiepositie op de internationale arbeidsmarkt, humane overwegingen en een level-playing field tussen huisvesters.
- Aandacht is nodig voor de mogelijkheid van ontmoeting en vertier. Waar de een pleit voor deze functies op de verblijfslocaties, zien anderen meerwaarde bij gebruik van lokaal aanwezige voorzieningen: in de eerste plaats uit oogpunt van integratie, in de tweede plaats vanwege behoud van economisch draagvlak onder bestaande voorzieningen.
- Tijdelijke huisvesting in woonwijken moet beperkt blijven, maar groeit in de grote steden van Overijssel sterk. Verhuur aan arbeidsmigranten (short- en mid-stay) leidt tot verdringing op de reguliere woningmarkt. Daarnaast kan dit leiden tot parkeeroverlast, overbewoning van panden en een veranderd leefpatroon in straten waar veel arbeidsmigranten wonen.
- Gemeenten kunnen pas aan de genoemde kwaliteitsaspecten werken als er voldoende alternatieven voor handen zijn. Dit vraagt dan ook een belangrijke kwaliteitsaanpak van de bestaande huisvestingsvoorzieningen.

Bij short- en midstayvoorziening ligt in West-Overijssel een potentiële kwalitatieve vervangingsopgave van circa 330 woningen per jaar. Daarnaast ligt er een groeiopgave voor de komende tien jaar van 1.300 tot 2.900 migranten. Deze groei betreft ongeveer 300 tot 650 arbeidsmigranten die permanent in Nederland gaan wonen.

In Twente ligt een potentiële kwalitatieve vervangingsopgave van circa 650 woningen per jaar. Daarnaast ligt er een groeiopgave voor de komende tien jaar van 2.400 tot 5.500 migranten. Deze groei betreft ongeveer 350 tot 850 arbeidsmigranten die permanent in Nederland gaan wonen.

Tabel. Jaarlijkse huisvestingsopgave per regio voor de periode tot 2030

Regio	Vervangingsopgave	Extra behoefte	Totaal
West-Overijssel	circa 330	130-290	460-620
Twente	circa 650	240-550	890-1.200
Overijssel	circa 980	370-840	1.350-1.820

Is er urgentie om actie te ondernemen?

Er zijn verschillende redenen om actie te ondernemen. In de eerste plaats leidt een tekort aan kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten tot verhuur in de marges van de woningmarkt: met als gevolg onveilige, ongezonde en ongewenste woonsituaties. In de tweede plaats is goede huisvesting een belangrijke concurrentievoorwaarde om arbeidsmigranten aan te trekken, en daarmee ook goed personeel voor het regionale bedrijfsleven naar de toekomst toe te kunnen garanderen. Dit is onder druk van de krimpende beroepsbevolking een essentiële voorwaarde voor een gezond vestigingsklimaat.

De arbeidsmarkt en huisvestingsmarkt houden zich hierbij niet aan formele gemeentegrenzen, terwijl de regio's wel een adequaat schaalniveau zijn vanuit woon-werkpendel. De aanpak van de urgente huisvestingsopgave vraagt dan ook regionale afstemming en samenwerking met de marktpartijen die zich met (de huisvesting) van arbeidsmigranten bezighouden. Wij adviseren dit vorm te geven in regionale samenwerkingstafels (één voor Twente en één voor West-Overijssel). Deze tafels zouden zich bezig moeten houden met:

- Kwalitatieve verbetering en structurele oplossingen van bestaande huisvestingsvoorzieningen, waarbij oplossen voor handhaven gaat. En toevoegen van nieuwe voorzieningen, op basis van taakstellende afspraken tussen gemeenten.
- Extra toevoeging van reguliere woningen in (met name de steden van) Overijssel, om in te spelen op de behoefte van (definitieve) vestigers.

- Betere registratie van arbeidsmigranten en huisvestingslocaties, om scherper zicht te krijgen op de opgave en eventuele misstanden in huisvesting sneller in beeld zijn.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De economie groeit en er is een omvangrijke behoefte aan personeel. Ook in Overijssel. Bedrijven zetten steeds vaker arbeidsmigranten in om aan de groeiende arbeidsvraag te voldoen. Deze arbeidsmigranten verblijven voor korte of langere termijn in Overijssel; liefst op niet al te grote afstand van de werklocaties. Geschikte tijdelijke of meer structurele huisvesting voor de groeiende groep arbeidsmigranten is in Overijssel niet altijd voorhanden. En, in een woningmarkt die onder druk staat leidt dit soms tot verdringing en worden (tijdelijke) oplossingen gezocht door het wonen op vakantieparken, verkamering van reguliere woningen of het wonen in of bij bedrijfsgebouwen. Terwijl het, vanuit kwantitatief en kwalitatief perspectief, eerder wenselijk is om de huisvesting van arbeidsmigranten op de korte en langere termijn goed te regelen zodat in Overijssel nu en in de toekomst een gezond(e) woonsituatie en economische vestigingsklimaat bestaat.

Tegen deze achtergrond heeft de provincie Overijssel aan Decisio en Companen gevraagd een onderzoek uit te voeren naar huisvesting van arbeidsmigranten in Overijssel: om hoeveel arbeidsmigranten gaat het, hoe ontwikkelt het aantal arbeidsmigranten zich, levert dit knelpunten op het gebied van huisvesting op en (en, zo ja) wat zijn mogelijke oplossingen? Daarbij staan de volgende vragen centraal:

4. **Wat komt er op de provincie Overijssel af, als het gaat om het aantal arbeidsmigranten die hier wonen en werken?** Wat zijn de belangrijkste woon-werk pendelstromen, en hoe ontwikkelen deze zich? En, wat weten we over de sectoren waarin zij werkzaam zijn, hun inkomen en aantal kinderen? Maar ook: wat zijn de verwachtingen voor de omvang van de groep arbeidsmigranten in de toekomst?
5. **Knelt dit in het aanbod aan huisvesting?** Welke knelpunten doen zich voor als het gaat om leefbaarheid, type bewoning en invulling van de woningbehoefte?
6. **Is er urgentie om actie te ondernemen?** Zo ja, waar en hoe? Wat zijn belangrijke aanpakken/oplossingsrichtingen/kansen? Verschilt dit per regio? En welke rol kan de provincie hebben bij het benutten van deze kansen en ondersteunen bij aanpakken?

1.2 Definities

In dit rapport worden diverse begrippen gebruikt. Voor de duidelijkheid geven we hier een overzicht van hetgeen we daarmee bedoelen:

- **Internationale werknemer:** is een economisch-actieve persoon met alleen een buitenlandse nationaliteit (oftewel deze persoon heeft niet de Nederlandse nationaliteit) en die in loondienst is bij een in Nederland gevestigde organisatie. Voor deze persoon wordt loonheffing afgedragen aan de Belastingdienst.
- **Kenniswerker:** is een internationale werknemer die gerekend wordt tot de groep kenniswerkers waarbij een minimale looneis gesteld is voor twee leeftijdsgroepen. In de bijlage bij dit rapport is dit nader toegelicht.
- **Arbeidsmigrant:** is een internationale werknemer die minder verdient dan de gestelde minimale looneis voor de kenniswerker. In de bijlage bij dit rapport is dit nader toegelicht.
- **Werkgemeente:** dat is de gemeente in Nederland waar de werkgever van de arbeidsmigrant gevestigd is.
- **Woongemeente:** dat is de gemeente in Nederland waar de arbeidsmigrant volgens het BRP geregistreerd is.
- **Registratiegraad:** het aandeel arbeidsmigranten dat geregistreerd is in het BRP.
- **Short-stay:** verblijf tot maximaal een jaar. Voor mensen die hier maar kort verblijven en/of net zijn binnen gekomen is een logiesvorm vaak een aantrekkelijke vorm van huisvesting.
- **Mid-stay:** verblijf tussen één en drie jaar. De behoefte is gericht op tenminste een eigen kamer, kookgelegenheid en eigen sanitaire voorzieningen. Maar klein en sommige dingen kunnen best nog gedeeld worden.
- **Long-stay:** verblijf langer dan drie jaar of permanente vestiging. Zij zoeken en vinden hun weg op de woningmarkt en kopen of huren een gewoon huis.

De kwantitatieve basis van dit onderzoek zijn de gegevens per persoon zoals die via CBS Microdata beschikbaar zijn; CBS Microdata wordt gevoed door gegevens van onder meer de Belastingdienst. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de omvang van illegale arbeid of bewoning.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Decisio en Companen op basis van gegevens afkomstig van CBS Microdata.

Cijfers arbeidsmigranten op basis van CBS Microdata

Het CBS geeft geaccrediteerde organisaties toegang tot de databestanden op basis waarvan het CBS haar statistieken opstelt (de zogenaamde 'CBS Microdata'). Decisio heeft toegang tot CBS Microdata en gebruikt dit om de 'Monitor internationale werknemers' op te stellen op basis van diverse uitgangspunten, waaronder:

- De werknemer werkt in Nederland
- De werknemer heeft de buitenlandse nationaliteit (oftewel: geen NL nationaliteit)
- De werknemer verdient een inkomen uit 'actieve arbeid'. Oftewel, internationale werknemers zijn niet in de monitor opgenomen wanneer zij bijvoorbeeld een uitkering ontvangen, of werkloos zijn.

Binnen deze monitor zoomen we onder meer specifiek in op de arbeidsmigranten. Voor de monitor koppelt Decisio binnen CBS Microdata arbeidscontract-informatie van arbeidsmigranten in Nederland aan diverse persoonsgegevens. Op gemeenteniveau en (deels) op postcodeniveau geeft de monitor vervolgens onder meer inzicht in het aantal arbeidsmigranten dat in een regio woont en/of werkt, in welke sector zij werkzaam zijn en wat zij verdienen, hoe lang zij in Nederland economisch actief zijn, waar ze vandaan komen en wat hun leeftijd is. In de bijlage bij dit rapport is meer toelichting gegeven over de gehanteerde methodiek.

Verder zijn voor het onderzoek interviews uitgevoerd, heeft een woondialoog plaatsgevonden en is er een inventarisatie onder gemeenten uitgevoerd.

Interviews

1. Nationaal opererende huisvester, voornemens huisvesting in gemeente Ommen te realiseren
2. Nationaal opererend uitzendbureau, arbeidsmigranten gehuisvest in Overijssel: gemeente Ommen
3. Exploitant recreatiepark, gemeente Ommen
4. Nationaal opererende huisvester, locatie in o.a. gemeente Hengelo
5. Voedselverwerker, gemeente Hardenberg
6. Transportbedrijf, gemeente Hardenberg
7. Metaalverwerkingsbedrijf, gemeente Hengelo
8. Distributiecentrum, gemeente Hengelo
9. Transportbedrijf, gemeente Rijssen-Holtten
10. Uitzendbureau, huisvesting in gemeenten Wierden en Almelo

11. Woningcorporatie, werkgebied in Twente

Woondialoog Kampen

- 12. Gemeente Kampen
- 13. 3 tuinbouwbedrijven
- 14. Regionaal opererend uitzendbureau, met werknemers o.a. in Kampen
- 15. Nationaal opererende huisvester, voornemens huisvesting in gemeente Kampen te realiseren
- 16. Expertisecentrum Flexwonen

Inventarisatie gemeenten over beleid / onderzoek

- 17. Gemeente Kampen
- 18. Gemeente Hardenberg
- 19. Gemeente Ommen
- 20. Gemeente Hengelo

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we nader in op het aantal arbeidsmigranten in de provincie Overijssel. Tevens schetsen we hier hoe het aantal arbeidsmigranten zich sinds 2010 ontwikkeld heeft en wat we, tot 2030, verwachten voor verdere ontwikkeling. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten betekent voor de huisvestingsvraag in Overijssel. In hoofdstuk 4 reiken we een aantal oplossingsrichtingen aan.

2. Aantal en ontwikkeling arbeidsmigranten

In dit hoofdstuk beschrijven we de populatie arbeidsmigranten die in de provincie Overijssel woont en/of werkt. Daarnaast geven we een doorkijk naar 2030 over de verwachte ontwikkeling van de omvang van de groep arbeidsmigranten in de provincie Overijssel. In de bijlage bij dit rapport zijn nog diverse achtergrondkenmerken van de populatie arbeidsmigranten in de provincie Overijssel opgenomen.

2.1 Aantal arbeidsmigranten en woon/werklocatie

Aantal arbeidsmigranten dat in Overijssel werkt, groeit jaarlijks met 10 procent

In 2017 werkten in de provincie Overijssel circa 15.600 internationale arbeidsmigranten. Sinds 2010 is het aantal werkzame arbeidsmigranten in Overijssel verdubbeld: van 7.800 in 2010 naar 15.600 in 2017. De gemiddelde groei in de provincie Overijssel bedraagt sinds 2010 zo'n 10 procent per jaar.

Regio Twente belangrijkste werkregio voor arbeidsmigranten

In de provincie Overijssel is circa twee derde van het aantal arbeidsmigranten werkzaam in de regio Twente; dit gaat om ruim 10.600 arbeidsmigranten. In West-Overijssel werken bijna 5.000 arbeidsmigranten. In de regio Twente bedroeg de jaarlijks gemiddelde groei 9 procent; in West-Overijssel 13 procent. De belangrijkste werkgemeenten voor arbeidsmigranten in de regio Twente zijn Enschede (2017: 4.800) en Almelo (2.100). In de regio West-Overijssel is Deventer de belangrijkste werkgemeente (2.300). In de bijlagen bij dit rapport is voor de periode 2010-2017 een volledig overzicht opgenomen van het aantal arbeidsmigranten naar werklocatie voor de gemeenten in de provincie Overijssel.

Vestiging van uitzendbureau en werklocatie

In de CBS Microdata is de werklocatie van werknemers (zoals arbeidsmigranten) geregistreerd als het adres van de werkgever. Voor arbeidsmigranten, die veelal via een uitzendbureau werken, komt het daarbij voor dat het vestigingsadres van het uitzendbureau geregistreerd is als het werkadres. Het is echter aannemelijk dat het werkadres van arbeidsmigranten elders is gelegen aangezien zij door het uitzendbureau tijdelijk bij een of meerdere werkgevers worden uitgezonden. Alleen, dit daadwerkelijke werkadres is op basis van CBS Microdata niet bekend. Dit kan een vertekend beeld

(onderschatting of overschatting) opleveren van het aantal arbeidsmigranten per werkgemeente/regio.

Kleinere gemeenten; sterke ontwikkeling?

Uit het overzicht van de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten in de periode 2010-2017 naar werklocatie blijkt, veelal voor de kleinere gemeenten, dat er soms sprake is van een sterke, kwantitatieve schommeling of ontwikkeling van aantallen. Dit vergt vaak een specifieke toelichting; wat Overijssel betreft geldt dat vooral voor de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is in de gemeenten Dalfsen, Dinkelland en Losser. Deze relatief kleinere gemeenten laten sterke schommelingen zien. Voor de gemeente Dalfsen is dat waarschijnlijk te verklaren door de recente verhuizing van een detachingsbureau (technisch; specifiek gericht op arbeidsmigranten) van Staphorst naar Nieuwleusen (in de gemeente Dalfsen) en waarbij alle werknemers waarschijnlijk geregistreerd zijn op het werkadres van het detachingsbureau. In Denekamp (gemeente Dinkelland) is eveneens een uitzendbureau gevestigd dat zich specifiek op arbeidsmigranten richt; ook hier staan de arbeidsmigranten waarschijnlijk op het werkadres geregistreerd. Dit bureau is naar verwachting in de afgelopen jaren sterk gegroeid; zij openden onder meer in 2015 een tweede vestiging in Hengelo. In Losser is het voedingsmiddelenbedrijf Johma een van de grootste werkgevers en heeft hier een productie-eenheid. Door groei van het bedrijf veronderstellen we dat ook het aantal arbeidsmigranten dat bij Johma werkt, sterk is toegenomen in de afgelopen jaren.

Bijna 10.700 *geregistreerde* arbeidsmigranten wonend in Overijssel

Op basis van CBS Microdata blijkt voor 2017 dat 10.660 internationale arbeidsmigranten (geregistreerd) woonachtig zijn in de provincie Overijssel. Het gaat om 4.650 arbeidsmigranten in West-Overijssel en 6.010 arbeidsmigranten in Twente.

Woonadres arbeidsmigrant niet altijd bekend: registratiegraad

Het komt voor dat het woonadres van een arbeidsmigrant niet bekend is via CBS Microdata. Dat kan meerdere redenen hebben. Bijvoorbeeld doordat de arbeidsmigrant, bij seizoensgebonden arbeid, minder dan 4 maanden in Nederland verblijft en zich niet bij de gemeente inschrijft (dit is ook geen wettelijke plicht). Of, het kan voorkomen dat de arbeidsmigrant zich niet wenst in te schrijven vanwege de (onterechte) angst voor het verliezen van rechten in het land van herkomst. Het aantal geregistreerde arbeidsmigranten via de CBS Microdata is dus waarschijnlijk een onderschatting van het aantal arbeidsmigranten dat in Overijssel woont. In hoofdstuk 3 van dit rapport is dit verder toegelicht en is onderbouwd welke aannames we hanteren om tot een goed inschatting te komen van het aantal woonachtige arbeidsmigranten in Overijssel.

Schatting: 17.700 tot 19.200 arbeidsmigranten daadwerkelijk wonend in Overijssel

Op basis van CBS Microdata en de aanname ten aanzien van de registratie schatten we voor 2017 dat er daadwerkelijk 17.700 tot 19.200 internationale arbeidsmigranten woonachtig zijn in de provincie Overijssel. Dat betekent naar schatting zo'n 6.200 - 6.700 arbeidsmigranten in West-Overijssel en circa 11.500 - 12.500 arbeidsmigranten in Twente. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in wat dit betekent voor de huidige en toekomstige huisvestingsvraag van arbeidsmigranten in de provincie Overijssel.

Steden zijn belangrijkste woonlocaties

De belangrijkste woongemeenten binnen de provincie Overijssel voor arbeidsmigranten zijn Enschede (2017: 2.660, *en op basis van aanname inzake registratiegraad: 5.700*), Deventer (1.620; 3.300), Zwolle (1.120; 1.200), Almelo (1.110; 2.700) en Hengelo (2017: 810; 1.000). Zo'n 60 procent van alle arbeidsmigranten in de provincie Overijssel woont in een van deze gemeenten. Binnen deze grootste woongemeenten zien we dat arbeidsmigranten (in 2017) vooral in de volgende wijken wonen:

- Enschede: de wijken Stadsveld/Bruggert en De Bothoven
- Deventer: de wijken Rivierenwijk, Zwolse Wijk en Keizerslanden
- Zwolle: de wijken Stadshagen, Holtenbroek en Diezerpoort
- Almelo: de wijken Ossenkoppelerhoek en Schelfhorst

Waar vindt zoal huisvesting van arbeidsmigranten plaats in Overijssel? Een aantal voorbeelden ...

Diverse werkgevers

Veel werkgevers weten niet waar hun tijdelijke medewerkers gehuisvest zijn. Dat komt doordat dit vaak door de uitzendbureaus die zij inschakelen wordt geregeld.

Detacheringsbureau techniek

Een detacheringsbureau in Overijssel, gespecialiseerd in technische functies, werkt veel met (vooral Poolse) werknemers. Het bureau verzorgt de huisvesting voor deze werknemers. Ze zijn onder meer gehuisvest in Wierden een vakantiepark en in Almelo in een tweetal voormalige zorgcomplexen.

Serviceverlener huisvesting arbeidsmigranten

Deze dienstverlener verhuurt huisvesting aan arbeidsmigranten onder meer in een voormalig en omgebouwd kantorenpand in het centrum van Hengelo. In dit pand wonen zo'n 80 arbeidsmigranten.

(landelijke) Huisvester arbeidsmigranten

Deze huisvester van arbeidsmigranten is landelijk actief; waaronder in de provincie Overijssel. In opdracht van een grote uitzendorganisatie brengt dit bedrijf onder meer arbeidsmigranten onder in een vakantiepark in Ommen. Het gaat hier om circa 200 arbeidsmigranten (maximale capaciteit is 250). Tevens op een meer bescheiden schaal in Holten. Een deel van de arbeidsmigranten op het vakantiepark in Ommen regelt op een gegeven moment zelf huisvesting (reguliere woningen, maar ook mid-stay). Dat doen ze naar verluidt vooral elders in Ommen, Hardenberg en Hollandscheveld (in de provincie Drenthe). In ieder geval in een straal van 10 tot 30 kilometer rondom Zwolle. Niet in Zwolle zelf: dit is vaak te duur / of er is te weinig aanbod.

Grootbedrijf actief op vlak van pluimveeslachterijen

Dit bedrijf maakt gebruik van de inzet van arbeidsmigranten; maar biedt zelf geen huisvesting aan. Het bedrijf biedt werkgelegenheid aan zo'n 150 tot 200 arbeidsmigranten. Deze wonen veelal in de regio nabij het bedrijf; waaronder in Slagharen en Dedemsvaart (beide gemeente Hardenberg).

Grootbedrijf koel- en vrieslogistiek

Het bedrijf heeft circa 20 arbeidsmigranten in dienst; en huisvesten hen grotendeels zelf. Het bedrijf huisvest de meeste arbeidsmigranten in eengezinswoningen in de omgeving van Holten (gemeente Rijssen-Holten).

Kampen

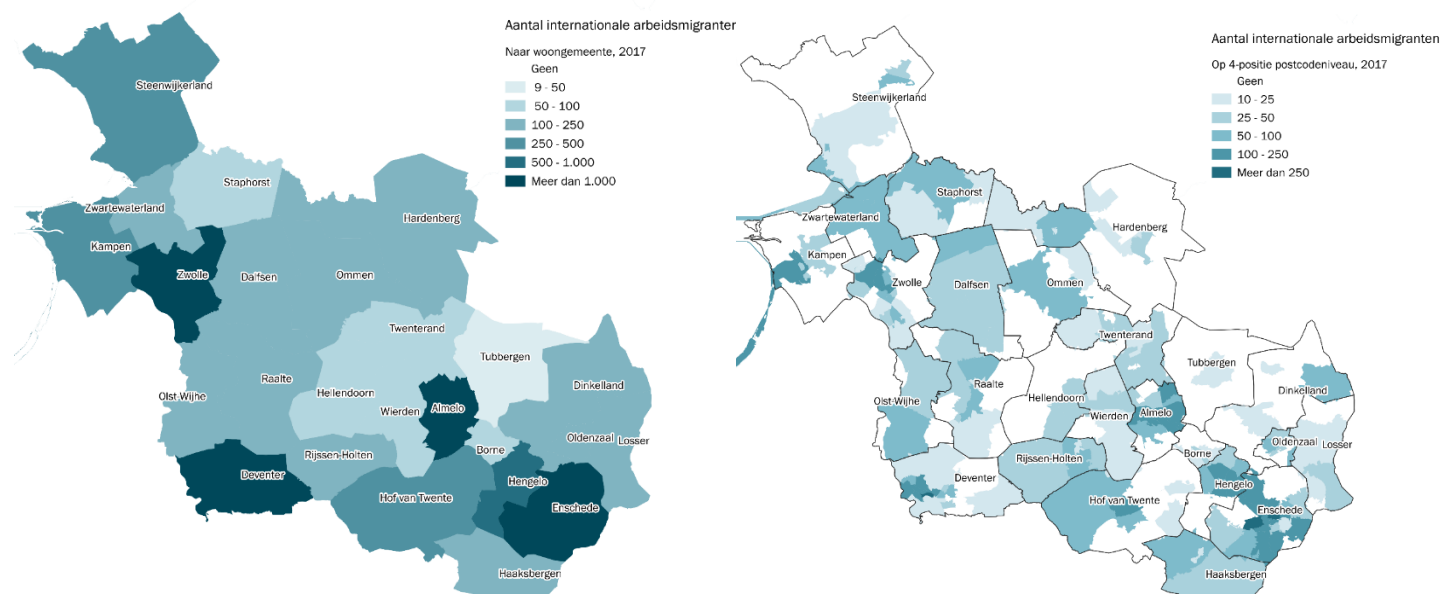
Op basis gesprekken (woondialoog) in de omgeving Kampen blijkt dat huisvesting van arbeidsmigranten vooral in reguliere woningen in Kampen, of op erven van bedrijven plaats vindt.

Tabel 2.1 Aandeel geregistreeerde arbeidsmigranten ten opzichte van het aantal inwoners, per woongemeente, 2017

Woongemeente	Aantal geregistreeerd	Aantal inwoners	Aandeel geregistreeerde arbeidsmigranten
Regio Twente	6.010	627.800	1,0%
Almelo	1.110	72.600	1,5%
Borne	90	23.100	0,4%
Dinkelland	130	26.300	0,5%
Enschede	2.660	158.300	1,7%
Haaksbergen	110	24.300	0,5%
Hellendoorn	100	35.800	0,3%
Hengelo	810	80.600	1,0%
Hof van Twente	290	34.900	0,8%
Losser	120	22.500	0,5%
Oldenzaal	220	31.900	0,7%
Rijssen-Holtten	150	38.100	0,4%
Tubbergen	30	21.200	0,1%
Twenterand	100	33.900	0,3%
Wierden	90	24.300	0,4%
Regio West Ov.	4.650	523.700	0,9%
Dalfsen	160	28.200	0,6%
Deventer	1.620	99.700	1,6%
Hardenberg	240	60.500	0,4%
Kampen	440	53.300	0,8%
Olst-Wijhe	100	18.000	0,6%
Ommen	170	17.600	1,0%
Raalte	180	37.200	0,5%
Staphorst	100	16.800	0,6%
Steenwijkerland	310	43.800	0,7%
Zwartewaterland	210	22.500	0,9%
Zwolle	1.120	126.100	0,9%
Overijssel	10.660	1.151.500	0,9%

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata. Inwoners: CBS Statline. PS: cijfers aantal geregistreeerde arbeidsmigranten zijn per eind 2017; daarom zijn voor cijfers aantal inwoners de inwonersaantallen per 1 januari 2018 gebruikt (en afgerond).

Figuur 2.1 Aantal (geregistreerd) arbeidsmigranten in 2017, naar woongemeente (links) en woonpostcode (rechts)



Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata

In de bijlagen bij dit rapport is een volledig overzicht opgenomen van het aantal arbeidsmigranten naar woonlocatie in Overijssel.

Tenminste 80 procent werkzaam is in eigen gemeente of overig Overijssel

We zien, op basis van de gegevens over 2017, dat gemiddeld tenminste 80 procent van de arbeidsmigranten die in Overijssel wonen ook daadwerkelijk in de provincie Overijssel werken. Zo'n 46 procent van de arbeidsmigranten die in Overijssel wonen werkt namelijk in de eigen woongemeente. Gemiddeld 35 procent gaat van de woongemeente in Overijssel naar een andere werkgemeente binnen de provincie. De pendel van arbeidsmigranten van de (woon)provincie Overijssel naar buiten de provincie Overijssel bedraagt zo'n 20 procent. Het gaat hier vooral om de pendel van arbeidsmigranten vanuit de provincie Overijssel richting Apeldoorn¹.

¹ Mogelijk gaat het hier vooral om arbeidsmigranten die werkzaam zijn binnen de vleesverwerkende industrie in Apeldoorn

Tabel 2.2 Belangrijkste relaties tussen woon- en werkgemeente, 2017

Woongemeente	Aantal geregistreerd	Werkt in: woongemeente	Werkt in: overig Ov. (corr.)	Werkt in: elders (corr.)
Regio Twente	6.010	48%	38%	15%
Almelo	1.110	39%	41%	20%
Borne	90	43%	57%	0%
Dinkelland	130	68%	22%	10%
Enschede	2.660	53%	32%	16%
Haaksbergen	110	68%	32%	0%
Hellendoorn	100	-	-	-
Hengelo	810	44%	45%	11%
Hof van Twente	290	21%	60%	19%
Losser	120	44%	46%	10%
Oldenzaal	220	41%	50%	9%
Rijssen-Holten	150	71%	29%	0%
Tubbergen	30	-	-	-
Twenterand	100	46%	54%	0%
Wierden	90	53%	47%	0%
Regio West Ov.	4.650	42%	32%	26%
Dalfsen	160	56%	31%	13%
Deventer	1.620	35%	34%	31%
Hardenberg	240	85%	7%	8%
Kampen	440	45%	31%	24%
Olst-Wijhe	100	43%	57%	0%
Ommen	170	36%	30%	34%
Raalte	180	42%	41%	17%
Staphorst	100	62%	18%	20%
Steenwijkerland	310	44%	26%	30%
Zwartewaterland	210	43%	39%	18%
Zwolle	1.120	45%	31%	24%
Overijssel	10.660	46%	35%	19%

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata. Deze cijfers zijn gecorrigeerd. Het aandeel arbeidsmigranten dat buiten de provincie Overijssel werkt wordt initieel waarschijnlijk overschat doordat veel arbeidsmigranten op het werkadres van hun uitzendorganisatie buiten de provincie Overijssel geregistreerd staan (bijvoorbeeld op de hoofdvestiging van Randstad in Diemen, terwijl ze wel in Overijssel wonen). Daar waar we dit effect vermoeden (bijvoorbeeld zoals voor Diemen en Zaltbommel) corrigeren we hiervoor.

Relatie woon- en werkgemeente: vooral lokale/regionale schaal

De relatie tussen de woon- en werkgemeente van arbeidsmigranten in Overijssel manifesteert zich vooral op lokale/regionale schaal. Op basis van gegevens voor 2017 blijkt dat (na de eigen woongemeente als belangrijkste werkgemeente) arbeidsmigranten veelal in de directe buurgemeenten of grotere, nabijgelegen gemeenten werken.

Tabel 2.3 Belangrijkste relaties tussen woon- en werkgemeente(n), 2017

Woongemeente	Aantal geregistreerd	Belangrijkste werkgemeente(n) (na de eigen woongemeente)
Binnen Overijssel		
Regio Twente	6.010	
Almelo	1.110	Enschede, Hengelo, Rijssen-H.
Borne	90	Enschede, Hengelo
Dinkelland	130	Oldenzaal
Enschede	2.660	Hengelo, Almelo, Oldenzaal
Haaksbergen	110	Enschede
Hellendoorn	100	-
Hengelo	810	Enschede, Almelo, Borne
Hof van Twente	290	Deventer, Dinkelland
Losser	120	Enschede
Oldenzaal	220	Enschede, Hengelo
Rijssen-Holten	150	Almelo, Hellendoorn
Tubbergen	30	-
Twenterand	100	Enschede, Almelo
Wierden	90	Almelo
Regio West Overijssel	4.650	
Dalfsen	160	Zwolle
Deventer	1.620	Enschede, Hengelo, Almelo
Hardenberg	240	-
Kampen	440	Zwolle
Olst-Wijhe	100	Deventer
Ommen	170	-
Raalte	180	Deventer, Zwolle
Staphorst	100	-
Steenwijkerland	310	-
Zwartewaterland	210	Kampen, Dalfsen
Zwolle	1.120	Kampen, Deventer, Almelo

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata.

Als belangrijkste werkgemeenten buiten de provincie Overijssel komen naar voren Apeldoorn, Noordoostpolder en Emmen.

2.2 Prognose aantal arbeidsmigranten tot 2030

Hoe ontwikkelt zich het aantal arbeidsmigranten in de provincie Overijssel tot 2030? Om voor deze vraag een goede inschatting te maken is een aantal scenario's opgesteld om de verwachte ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten in te schatten.

Relatie banengroei en aantal internationale werknemers/arbeidsmigranten

Op basis van economische regressieanalyses toonde Decisio eerder aan dat er een significant, positief verband bestaat tussen het aantal banen en het aantal internationale werknemers (kenniswerkers én arbeidsmigranten) in Nederland. Hierbij is gecontroleerd voor bevolkingsgroei, bbp, buitenlandse zeggenschap in bedrijven en internationale handel en diensten op COROP-niveau. Het geconstateerde verband lijkt ook logisch als we ervan uit gaan dat internationale werknemers hoofdzakelijk alleen voor arbeid naar Nederland komen. Op basis van het verband tussen de banengroei en het aantal internationale werknemers zien we dat als het aantal banen met 1 procent groeit dat dan het aantal **internationale werknemers** (dat is kenniswerkers én arbeidsmigranten) toeneemt met 1,8 procent. Als we specifiek naar de arbeidsmigranten kijken dan zien we dat als het aantal banen met 1 procent groeit, dan neemt het aantal **arbeidsmigranten** toe met 3,7 procent.

Wat betekent dit voor Overijssel? Als we voor de regionale banengroei in de provincie Overijssel uit gaan van een jaarlijks gemiddelde groei van 0,9 procent (gebaseerd op cijfers over banen van werknemers in Overijssel voor de periode 2010 tot en met 2017; CBS Statline) dan kunnen we voor Overijssel de volgende jaarlijkse prognosecijfers hanteren:

- Als het aantal banen met 0,9 procent groeit, veronderstellen we dat het aantal **internationale werknemers** (dat is kenniswerkers én arbeidsmigranten) toeneemt met 1,6 procent.
- Als het aantal banen met 1 procent groeit, neemt het aantal **arbeidsmigranten** toe met 3,3 procent.

Tegen deze achtergrond is voor de prognose van het aantal arbeidsmigranten tot 2030 in de provincie Overijssel uitgegaan van de volgende economische scenario's:

- **Stagnerend economisch groeiscenario.** Dit scenario volgt het WLO-scenario Laag van het CPB/PBL². In dit scenario neemt het aantal banen in de toekomst jaarlijks af met 0,02 procent.
- **Basis economisch groeiscenario.** Dit scenario is gebaseerd op de relatie tussen de banengroei en totaal aantal internationale werknemers (dus zowel kenniswerkers als arbeidsmigranten).
- **Hoog economisch groeiscenario.** Dit scenario is gebaseerd op de relatie tussen de banengroei en het aantal arbeidsmigranten.

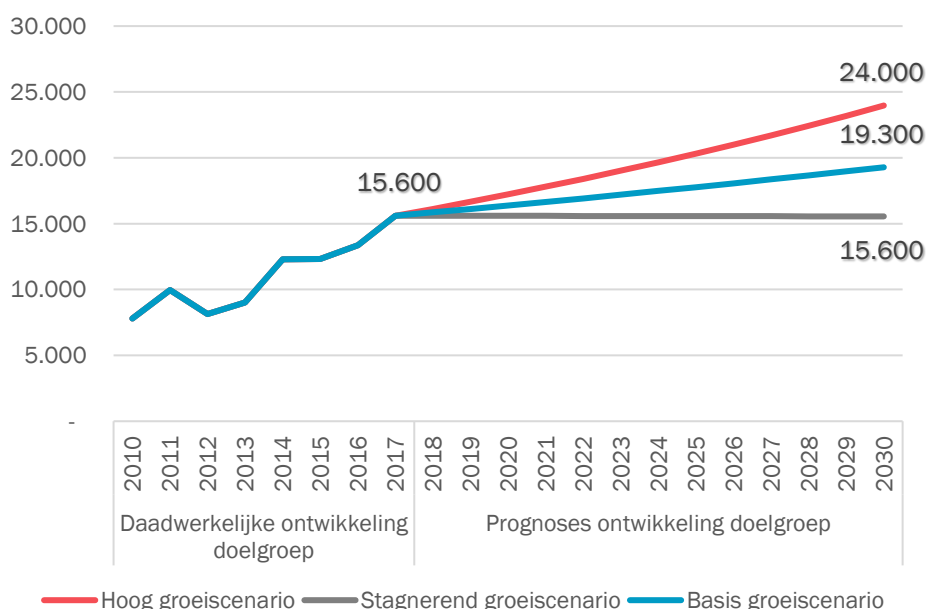
Tabel 2.4 Scenario's prognose aantal (werkende) arbeidsmigranten in Overijssel in 2030

Scenario	Aantal, 2017	Jaarlijkse groei	Aantal, 2030	Vershil
Stagnerend	15.600	-0,02%	Circa 15.600	-
Basis	15.600	+1,6%	Circa 19.300	+3.700
Hoog	15.600	+3,3%	Circa 24.000	+8.400

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata

Uit de drie prognoses scenario's komt voor de provincie Overijssel een potentiële omvang naar voren van 15.600 tot 24.000 arbeidsmigranten in 2030.

Figuur 2.2 Ontwikkeling en prognose aantal werkzame arbeidsmigranten in Overijssel tot 2030, op basis van drie scenario's



² Bron: CPB / PBL, Toekomstverkenning 2030 en 2050, Achtergronddocument macro economie, maart 2016.

3. Huisvestingsopgave nu en naar 2030

Met de voorgaande analyses geven we een beeld van de binnen CBS-registraties bekende arbeidsmigranten, naar werk- en woonlocatie. Zoals eerder aangegeven schrijft een deel van de arbeidsmigranten zich niet bij de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) in. Dan gaat het vooral om mensen die kortdurend in Nederland werken en verblijven. Een ander deel van de inschrijvingen betreft een vestigingsadres van de werkgever of uitzender. Daarnaast zijn er mensen die zich niet uitschrijven. De inschatting van de huisvestingsopgave die samenhangt met arbeidsmigratie vraagt dan ook een nadere duiding. Deze duiding hebben we opgehaald in gesprekken met gemeenten, corporaties, huisvesters, werkgevers en uitzendorganisaties. Dit vullen wij aan met bureaustudie.

3.1 De actuele huisvestingssituatie

Omvang huisvesting arbeidsmigranten in Overijssel anno 2019

Er zijn verschillende redenen waarom mensen niet staan ingeschreven. De belangrijkste reden is dat inschrijving bij een verblijfsduur van minder dan vier maanden niet wettelijk verplicht is. Dit geldt vooral bij seizoensgebonden arbeid, bijvoorbeeld in de landbouw rond het oogstseizoen of in de logistiek rond de feestdagen.

Dit betekent dat de werkelijke omvang van de groep arbeidsmigranten groter is dan in de BRP is vastgelegd. De schattingen omtrent de registratiegraad lopen uiteen.

Wetenschappelijk onderzoek naar registratiegraad

De laatste jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de registratiegraad onder arbeidsmigranten. Onderzoek van de Universiteit Utrecht (2013) en de Erasmus Universiteit (2014) wijst uit dat binnen de totale populatie arbeidsmigranten in Nederland circa 50 procent zich registreert. De Erasmus Universiteit en het voormalige Nicis Institute (2012) schatten de registratiegraad onder arbeidsmigranten in eerder onderzoek op circa 66 procent. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) gaat in een kamerbrief over EU-arbeidsmigratie uit van lagere inschattingen en stelt dat: 'ongeveer 62 procent van de bij het UWV geregistreerde werknemers niet staat ingeschreven'. Oudere onderzoeken van bijvoorbeeld het Risbo (Onderzoeksinstituut Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009) komen uit op een registratiegraad van circa 45 procent. Hoewel enigszins verouderd, is de wijze van berekenen in dit laatste onderzoek betrouwbaar. Het aandeel niet-geregistreerden is daarbij afgeleid uit loongegevens van de Belastingdienst over personen met een nationaliteit uit Midden- en Oost-Europa die wel loonbelasting

afdragen, maar niet in de BRP zijn geregistreerd. In het vervolg zullen we op basis deze stelregel een inschatting maken voor Overijssel.

Als we op hoofdlijnen kijken naar bestaande onderzoeken, kunnen we stellen dat landelijk gezien ongeveer 45 tot 55 procent van de arbeidsmigranten zich registreert bij de gemeente waarin zij verblijft. Uit de verschillende interviews krijgen we een beeld dat de verdeling in Overijssel niet wezenlijk afwijkt van dit landelijke beeld.

Inschatting huidig aantal in Overijssel wonende arbeidsmigranten

We hebben voor een specifiek beeld de benadering van het Risbo toegepast op Overijssel. In Overijssel zijn (in 2017) 15.600 werkende arbeidsmigranten. Van de in de BRP geregistreerde arbeidsmigranten die in Overijssel wonen, werken er circa 8.600 in Overijssel (dat is 80 procent van 10.700; afgeleid uit tabel 2.3). Dit zou, volgens de benadering van het Risbo, betekenen dat er 7.000 niet-geregistreerde arbeidsmigranten in Overijssel wonen en werken. Bij een gelijke verhouding van in de provincie woonachtige arbeidsmigranten versus werkende arbeidsmigranten, zouden hier nog 1.500 niet geregistreerde arbeidsmigranten bijkomen die buiten de provincie werken.

Daarmee komen we uit op 17.700 tot 19.200 geregistreerde en niet-geregistreerde arbeidsmigranten die in de provincie wonen. Dit zou een (relatief hoge) registratiegraad van tussen 55 en 60 procent betekenen.

In de analyse van woon-werkrelaties tussen gemeenten (hoofdstuk 2) zien we dat er een duidelijke verdeling is in de regio: mensen die in Twente wonen, werken ook vaak in Twente. Mensen die in West-Overijssel wonen, werken vaak in dat deel van de regio. Omdat de beide regio's daarmee een duidelijk eigen profiel hebben, kunnen we op basis van de gehanteerde methode (die uitgaat van de relatie tussen wonenden en werkenden) een betrouwbare inschatting maken van het aantal woonachtige arbeidsmigranten per regio. Op basis van deze analyse zien we de volgende verdeling van arbeidsmigranten over de regio's:

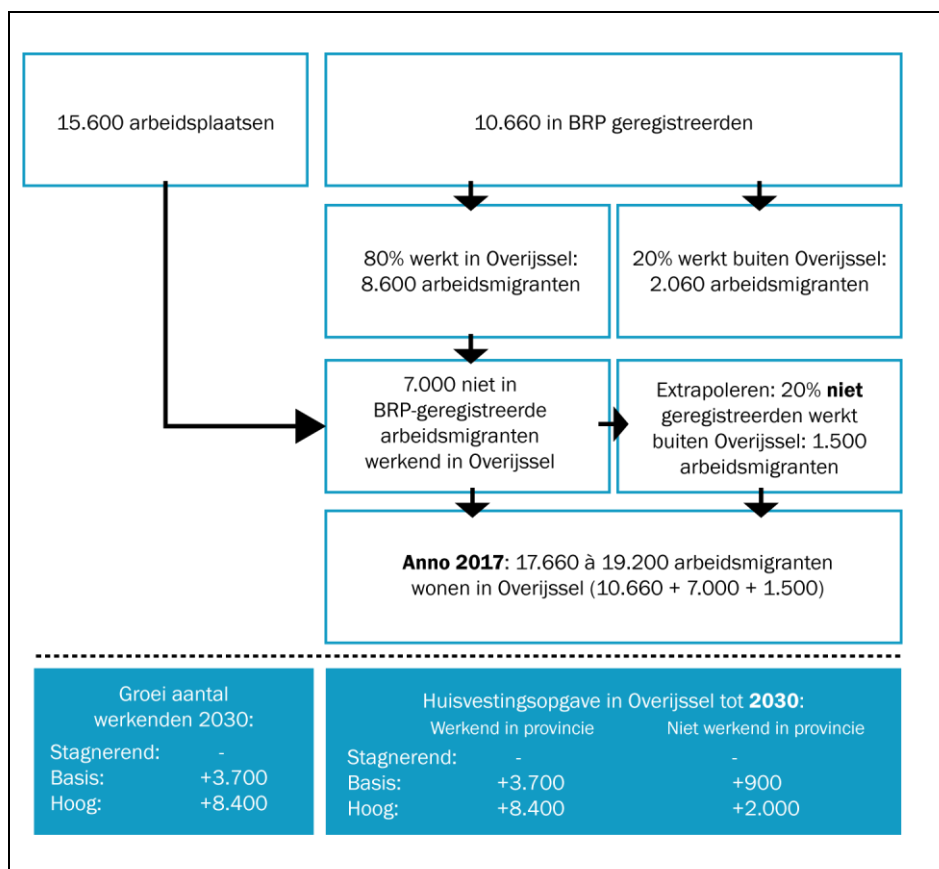
Tabel 3.1 inschatting aantal woonachtige arbeidsmigranten per regio, o.b.v Risbo-methode

	Registraties 2017	Schatting niet- geregistreerden	Schatting aantal arbeidsmigranten	Registratiegraad
West-Overijssel	4.650	1.500-2.050	6.160 - 6.700	70%-75%
Twente	6.010	5.500-6.500	11.500 - 12.500	Circa 50%
Totaal	10.660	7.000-8.550	17.660 - 19.200	55% - 60%

Bron: Companen (2019), op basis van CBS Microdata

- In West-Overijssel is de schatting van het aantal woonachtige arbeidsmigranten verhoudingsgewijs lager dan in Twente. Dit komt door minder inzet van arbeidsmigranten bij bedrijven.
- Vanuit West-Overijssel is er ook meer pendel naar buiten de regio. Drie op de vier arbeidsmigranten werken in Overijssel. In Twente is dat vijf op de zes.

Figuur 3.1 Overzicht schatting huidig en toekomstig aantal arbeidsmigranten in Overijssel



Verwachte ontwikkeling aantal arbeidsmigranten in Overijssel

De komende jaren groeit het aantal arbeidsmigranten door verminderende (Nederlandse) beroepsbevolking en blijvende groei van werkgelegenheid. Deze groei is in het vorige hoofdstuk geraamd 3.700 tot 8.400 werknemers (basis- of hoog groeiscenario). Als we deze verwachte groei voor de provincie Overijssel (op basis van de huidige verdeling) verdeling naar de twee regio's dan komen we uit op een verwachte groei in 2030 van:

- 1.300 tot 2.900 arbeidsmigranten in West-Overijssel.
- 2.400 tot 5.500 arbeidsmigranten in Twente.

Kwalitatieve opgave anno 2019

Een kleine 20.000 arbeidsmigranten hebben in Overijssel hun woonplek gevonden. In de gesprekken zien we een beeld naar voren komen, dat arbeidsmigranten of hun werkgevers in staat zijn om huisvesting te vinden (soms wel na een lange zoektocht).. Dit gebeurt verspreid over de provincie door aanbod van woningen op vakantieparken, bij agrarische bedrijven, op bedrijfslocaties (kantoortransformatie) en in woonwijken. Dit betekent echter niet dat er geen tekorten zijn. Zeker omdat de mogelijkheden zo langzamerhand wel opdagen: er is weinig ruimte om nieuwe plekken toe te voegen. Het tekort is, volgens werkgevers, tweeledig: enerzijds maken werkgevers zich zorgen over gebrek aan aanbod voor de komende jaren, anderzijds maken zij zich zorgen over de kwaliteit en duurzaamheid (behoud) van het huidige aanbod. Bij dat laatste zien zij de volgende opgave:

- In de eerste plaats is er sprake van een kwalitatieve mismatch. Huisvesting van arbeidsmigranten voldoet niet altijd aan kwaliteitscriteria volgens de SNF-norm; die de minimale kwaliteit van huisvesting voorschrijft. In de uitzendbranche is deze SNF-norm in de CAO verankerd. Echter door (kwalitatieve) schaarste voldoet niet alle huisvesting aan deze minimale norm. Bovendien is met name bij kortdurend verblijf vaak sprake van een piek in de huisvestingsbehoefte, bijvoorbeeld rond het oogstseizoen. In dat geval wordt deze piek opgevangen in minder geschikte woningen. Vanuit LTO is ook aangegeven dat dit vanwege economische noodzaak soms de enige oplossing is. Hoewel begrijpelijk, bestempelen de meeste betrokken partijen (gemeenten, uitzenders, werknemers) dit als ongewenst; een gezonde menselijke huisvesting is een minimale voorwaarde en dit verstoort het level-playing-field van bedrijven die met arbeidsmigranten werken. Goede huisvesting kost geld, maar is volgens huisvesters en uitzendbureaus wel haalbaar en exploitabel. Hier niet aan voldoen levert misschien op korte termijn geld op, op lange termijn leidt dit tot een verslechterde concurrentiepositie van Nederland op de internationale arbeidsmarkt. En daarmee tot een tekort aan arbeidsmigranten; zeker als in buurlanden huisvesting beter is geregeld met een betere kwaliteit van leven tot gevolg.

De Stichting Normering Flexwonen (SNF) heeft een norm ontwikkeld voor de minimale kwaliteit waaraan huisvesting voor arbeidsmigranten moet voldoen. Deze norm is continu in ontwikkeling. De norm geeft kaders voor de huisvestingskwaliteit, voorzieningen en beheer. We beschrijven enkele elementen uit de norm van september 2019:

- Bewoners hebben minimaal 10m² gebruiksoppervlak wonen (GBO) per persoon. Bewoners van een reguliere woning en wooneenheden hebben minimaal 12m² gebruiksoppervlak wonen (GBO). Dit geldt ook voor woonunits wanneer er sprake is van een bestemming "wonen". Dit is inclusief 3,5 m² slaapvertrek per persoon.

- Alle voorzieningen (sanitair, keuken, slaapvertrek en woonkamer of ontspanningsruimte) dienen onder één dak en in pandig bereikbaar te zijn.
 - Er is minimaal 1 toilet per 8 personen
 - Er is minimaal 1 douche per 8 personen
 - Koelkast(en), 30 liter koel-/vriesruimte per persoon
- In de tweede plaats heeft het huidige aanbod waarin arbeidsmigranten wonen in veel gevallen een tijdelijk karakter. Dan gaat het om herontwikkeling van een locatie, zoals in Ommen waar 't Reggehuus tijdelijk benut wordt voor arbeidsmigranten. Een vergelijkbare situatie zien we in Wierden (Het Lageveld) en Raalte (Park Den Alerdinck), waar de gemeente tijdelijk exploitatie ten behoeve van arbeidsmigranten toestaat.
 - Daarnaast vindt in woonwijken van de steden verkamerde verhuur van reguliere woningen aan arbeidsmigranten plaats. Dit zien we geconcentreerd in de steden in enkele wijken, vooral in de eerste ring rond het centrum (gebouwd in de jaren '60 en '70). De woningen in deze wijken zijn groot en betaalbaar, waardoor deze een renderende exploitatie hebben. Dit leidt wel tot verdringing van regulier woningzoekenden, zeker omdat het in de steden om substantiële aantallen arbeidsmigranten gaat (in Enschede 2.660 geregistreerden, in Almelo 1.110, in Hengelo 810, in Deventer 1.620 en in Zwolle 1.120). Naast verdringing leidt dit ook tot knelpunten in de leefbaarheid (parkeerdruk, verschillende levensritmes) en onvoldoende zicht vanuit de overheid op woonoverlast. Zwolle telt verhoudingsgewijs minder arbeidsmigranten. Verklaringen hiervoor zijn enerzijds minder beschikbare arbeidsplaatsen voor migranten, anderzijds zijn woningen in Zwolle duurder dan in de andere steden en verschuift de vraag naar omliggende gemeenten (blijkend ook uit grote aandelen arbeidsmigranten in bijvoorbeeld Ommen, Zwartewaterland en Kampen). Veel gemeenten kiezen voor nadere regels over (verkamerde) verhuur van woningen aan arbeidsmigranten en handhaving, waardoor de mogelijkheden in deze woonwijken afnemen. Hiermee is een (kwalitatieve) verschuiving nodig naar andere huisvestingsplekken.

Gelet op deze nuanceringen is het belangrijk om tot een meer structurele en kwalitatieve invulling te komen van de huisvesting voor arbeidsmigranten. Dit vraagt de komende jaren bij het bestaande aanbod een vervangingsopgave. Uitgaande van een gemiddelde levensduur van aanbod van bijvoorbeeld 15 jaar zou dit een vervangingsopgave betekenen van jaarlijks 1.200 tot 1.300 woningen.

3.2 Short-, mid- en long-stay faciliteiten

Niet alle arbeidsmigratie heeft een tijdelijk karakter. Naast kort verblijf (soms zelfs beperkt tot enkele weken), kennen we middellang en lang of permanent verblijf. In de bijlage is aangegeven in welke mate mensen kortdurend of langer verblijven in Nederland. Daaruit is af te leiden dat in Overijssel rond 40 tot 45 procent minder dan een jaar in Nederland blijft, en rond 30 procent langer dan drie jaar blijft. De laatste groep vestigt zich doorgaans permanent in Nederland.

Definities verblijfsperiode, volgens Expertisecentrum Flexwonen:

- **Short-stay:** verblijf tot maximaal een jaar. Voor mensen die hier maar kort verblijven en/of net zijn binnen gekomen is een logiesvorm vaak een aantrekkelijke vorm van huisvesting.
- **Mid-stay:** verblijf tussen één en drie jaar. De behoefte is gericht op tenminste een eigen kamer, kookgelegenheid en eigen sanitaire voorzieningen. Maar klein en sommige dingen kunnen best nog gedeeld worden.
- **Long-stay:** verblijf langer dan drie jaar of permanente vestiging. Zij zoeken en vinden hun weg op de woningmarkt en kopen of huren een gewoon huis

De aard van de huisvesting verschilt met de verblijfsduur. In gesprekken is aangegeven dat tussen short-stay (binnen een jaar) en mid-stay (tot drie jaar) in de praktijk weinig onderscheid is naar huisvestingsvraag. Voor lang- of permanent verblijvende is de huisvestingsvraag te kenmerken als een reguliere woningvraag: zowel in de huur- als koopsector.

Overigens betreft het onderscheid tussen short-, mid- en long-stay een glijdende schaal. Mensen weten vaak vooraf niet of arbeidsmigratie leidt tot tijdelijke of permanente vestiging. Daardoor lopen ook huisvestingsvragen in elkaar over. De scheidslijnen zijn niet heel scherp te trekken.

Wij hebben een analyse gemaakt van de verwachte verblijfsperiode in de provincie Overijssel. Van de geregistreeerde arbeidsmigranten in Overijssel weten we dat 55 tot 60 procent langer dan een jaar in de provincie woont. Circa 30 procent woont er langer dan drie jaar. Echter bij niet-geregistreeerden is het waarschijnlijk dat het grootste deel kortdurend in Overijssel verblijft. Tellen we die bij de short-stay op, dan komen we op de volgende verhoudingen per regio:

Tabel 3.2. Verdeling van verblijfsduur van arbeidsmigranten naar short-, mid- en longstay

	Short-stay	Mid-stay	Long-stay
West-Overijssel	55%	20%	20%
Twente	70%	15%	15%
Totaal	65%	17,5%	17,5%

Bron: Companen (2019), op basis van CBS Microdata

Short- en mid-stay

De huisvestingsopgave voor short- en mid-stay verschilt vanuit de behoefte volgens geïnterviewden heel beperkt. Mensen die voor een bepaalde periode in Nederland werken wensen een goede woning. Gesprekspartners gaven aan dat de SNF-norm hierbij een minimum-vereiste moet zijn. Liefst zou het naar gebruiksoppervlak en aantal mensen per woonruimte comfortabeler moeten. Waar in de eerste jaren van de komst van arbeidsmigranten prijs een onderscheidend criterium was, is dat steeds minder het geval. Arbeidsmigranten hebben de keuze. Bij het afwegen van vestigingsland (bijvoorbeeld Nederland versus Duitsland) is de kwaliteit van huisvesting een van de onderscheidende criteria. Voor een langer verblijf zoeken mensen een bepaald comfort, zeker ook omdat de arbeidsvoorwaarden in eigen land steeds beter worden en concurrerender met de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. We denken hierbij aan de volgende woonconcepten:

- Groepsgebouw waar in een groot aantal studio's arbeidsmigranten wonen, liefst alleen, maximaal met 2 personen op een kamer. Wifi is een absolute must, maar ook een ontmoetingsplek. Locaties nabij (winkel- en sport)voorzieningen zijn niet alleen vanuit de wens van arbeidsmigranten gewild, maar ook vanuit de gewenste integratie in de samenleving. Vaak gaat het om transformatie van leegstaande kantoren of zorgvastgoed, zoals zorgcentra in Almelo en Mediant in Hengelo.
- Een park met chalets waar arbeidsmigranten (vaak in het buitengebied) bij elkaar wonen. Dit kan in een bestaande setting van bijvoorbeeld een vakantiepark (te denken is aan vakantieparken in Ommen, Hardenberg, Het Lageveld Wierden) of door een nieuw park, zoals in de Noordoostpolder en bij Swifterbant zijn gerealiseerd. Eigen voorzieningen op het park, zoals winkels, sportfaciliteiten en Wifi zijn hierbij belangrijke voorwaarden.
- Verhuur van wooneenheden in bestaande woningen kan gespikkeld in de wijk plaats vinden. Dit gebeurt nu veel vanuit de aanwezige (kwalitatieve) schaarste. Gevolg is dat woningen aan de voorraad worden onttrokken en de schaarste voor regulier woningzoekenden toeneemt: dus verdringing. Ook leidt dit in wijken tot overbewoning in bepaalde buurten: te veel mensen in een huis, te veel auto's (busjes) op straten, zeker omdat dit doorgaans geconcentreerd in enkele wijken binnen steden plaats vindt. We zien dit in Overijssel nu sterk vertegenwoordigd in de wederopbouw wijken van de grote steden, zoals

Ossenkoppelerhoek in Almelo, Stadsveld in Enschede, Rivierenwijk in Deventer en Holtenbroek in Zwolle. Door lage rendementen op spaargeld is deze vorm van beleggen in particuliere woningen van groeiende betekenis. Veel gemeenten vangen de keerzijden van deze ontwikkeling op door nadere beleidsregels in bestemmingsplannen: bijvoorbeeld ten aanzien van het maximaal aantal bewoners per woning of maximaal aantal woningen binnen een bepaalde straal die op deze wijze ingezet kan worden. Zeker in goedkope koopwijken van steden en dorpen zijn deze nadere regels van waarde.

Naast deze drie vormen zien we in interviews ook voorbeelden langskomen van werkgevers die voor eigen werknemers huisvesting organiseren. Bij pieken van seizoensarbeid (short-stay) is dat in de huidige situatie (van kwalitatieve schaarste) soms niet te vermijden, al is dit niet wenselijk. Voor structurelere huisvesting is deze vorm van huisvesting niet gewenst: want slecht beheersbaar en de verbinding werkgever-werknemer kan leiden tot te grote afhankelijkheden en daarmee tot uitbuiting van de werknemer. In de gesprekken is dit risico wel benoemd, maar is ook aangegeven dat dit in de provincie Overijssel niet aan de orde is; zeker niet grootschalig.

Long-stay

De opgave voor long-stay concentreert zich in de reguliere woningmarkt. In de prognoses van CBS en Primos is deze instroom volgens geïnterviewden nog (te) beperkt meegenomen. Zeker omdat de arbeidsmarkt steeds meer inzet van arbeidsmigranten vraagt. Nu al hebben 3.200 arbeidsmigranten zich structureel gevestigd in Overijssel. Zij hebben hun weg gevonden in de woningmarkt. Traditioneel gingen zij vaak naar een huurwoning. In gesprekken met partijen op de woningmarkt zien we dat steeds meer arbeidsmigranten die zich structureel vestigen, kiezen voor een koopwoning; zeker in de meer ontspannen of goedkope delen van de woningmarkt: bij ontspannen denken we aan delen van Twente, bij goedkope delen denken we aan de grote steden Deventer, Almelo, Enschede, Oldenzaal en Hengelo. Zwolle noemen we hierbij niet, omdat hier de kooprijzen gemiddeld duidelijk hoger liggen. Buiten deze gebieden ligt het accent op sociale huurwoningen.

Ook een deel van de *nieuwe* arbeidsmigranten blijft structureel. Dat geldt voor naar schatting ruim 15 tot 20 procent van de arbeidsmigranten die naar Nederland komen. Van de 3.700 tot 8.400 arbeidsmigranten die de komende jaren komen zullen tot 2030 circa 600 tot 1.400 structureel blijven: merendeels in de sociale huur (400 tot 1.000), de rest in een koopwoning. Dit vraagt aanvullend woningaanbod wat nu nog niet in de prognoses zit: iets meer in Twente (350 tot 950) dan in West-Overijssel (250 tot 650).

Beeld woningcorporaties Overijssel

Over het algemeen beschouwen woningcorporaties in Overijssel arbeidsmigranten als reguliere woningzoekenden. Op het moment dat arbeidsmigranten besluiten zich permanent in Nederland te vestigen, kunnen zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Hierbij is het dus wel van belang dat arbeidsmigranten zich tijdig inschrijven voor een sociale huurwoning. Woningcorporaties hebben geen zicht op hoeveel arbeidsmigranten zij huisvesten. Dit wordt namelijk niet bijgehouden. Wel weten een aantal corporaties dat zij Poolse of andere Oost-Europese huurders hebben, maar of dit om arbeidsmigranten gaat of om mensen met andere vestigingsmotieven is onduidelijk. Binnen WoON (de koepelorganisatie van woningcorporaties in Twente) is er wel gesproken over een mogelijke rol voor woningcorporaties op het gebied van short- en mid-stay huisvesting. Reden daarvoor is dat een aantal corporaties de relatie legt tussen arbeidsmigranten en werkgevers als huisvester. Corporaties zijn echter aan meer regels gebonden dan private ondernemers, dus op de korte termijn verwachten zij niet dat zij met tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten aan de slag gaan.

3.3 Conclusie

Algemene ervaringen in de huisvestingsopgave

In de huisvestingsopgave in Overijssel zien we enerzijds de opgave om tot een structurele oplossing te komen van huisvesting van arbeidsmigranten. Het aanbod dat er is, heeft onvoldoende een structureel karakter. Anderzijds ligt er de opgave om te groeien, in verband met komst van substantieel meer arbeidsmigranten. Bij de huisvestingsopgave is er voor de short- en mid-stayvoorzieningen aandacht nodig voor de volgende kwaliteitsaspecten:

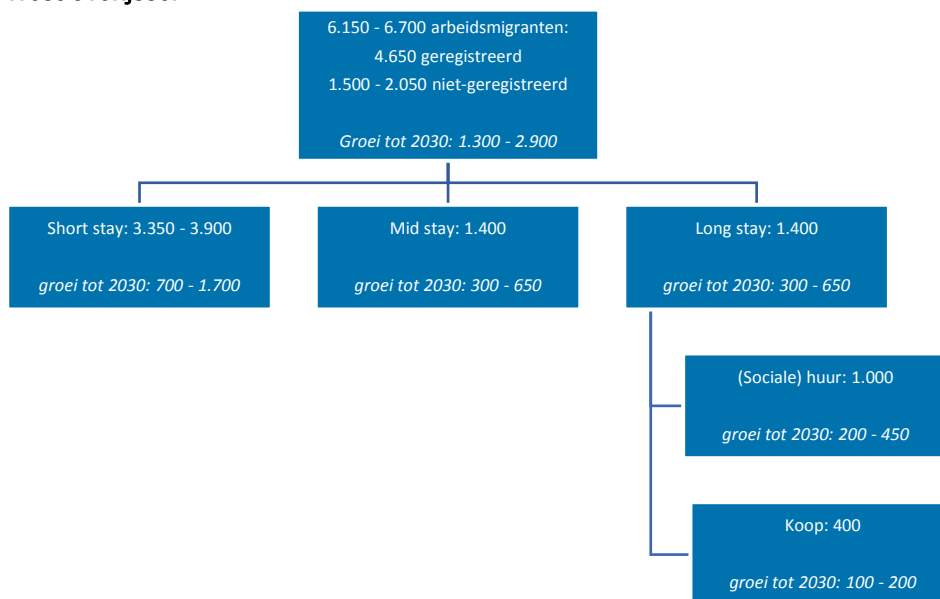
- Minimaal SNF-norm, liefst beter waar het gaat om gebruiksoppervlak en delen van ruimtes. Handhaven op huisvesting die onder deze norm zit, ten behoeve van de concurrentiepositie op de internationale arbeidsmarkt, humane overwegingen en een level-playingfield tussen huisvesters.
- Bij huisvestingsoplossingen is er aandacht nodig voor de mogelijkheid van ontmoeting en vertier. Waar de een pleit voor deze functies op de verblijfslocaties, zien anderen meerwaarde bij gebruik van lokaal aanwezige voorzieningen: in de eerste plaats uit oogpunt van integratie, in de tweede plaats vanwege behoud van economisch draagvlak onder bestaande voorzieningen.
- Tijdelijke huisvesting in woonwijken moet beperkt blijven, maar groeit in de grote steden van Overijssel volgens geïnterviewden sterk. Verhuur aan arbeidsmigranten (short- en mid-stay) leidt tot verdringing op de reguliere woningmarkt. Daarnaast kan dit leiden tot parkeeroverlast, overbewoning van

panden en een veranderd leefpatroon in straten waar veel arbeidsmigranten wonen.

- Gemeenten kunnen pas aan de genoemde kwaliteitsaspecten werken als er voldoende alternatieven voor handen zijn. Dit vraagt dan ook een belangrijke kwaliteitsaanpak van de bestaande huisvestingsvoorzieningen.

Op basis van de cijfers komen we tot de volgende huisvestingsopgave voor Overijssel:

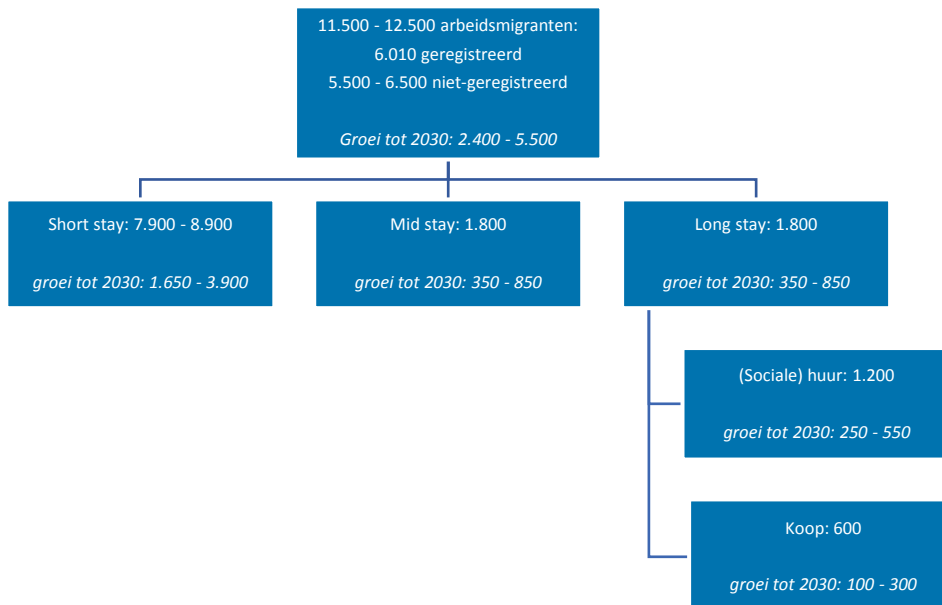
West-Overijssel



- In West-Overijssel wonen maximaal 6.150 tot 6.700 arbeidsmigranten. De grootste onzekerheid over het aantal arbeidsmigranten zien we bij de short-stay. Hierbij zijn namelijk de meeste niet-geregistreerden. Daarom werken we daar met een bandbreedte. Rond 1.400 arbeidsmigranten heeft zich structureel gevestigd in West-Overijssel. Zij doen geen beroep meer op specifieke huisvestingsvoorzieningen. De overige 4.750 tot 5.300 wonen in een short- of mid-stayvoorziening. Bij deze woonlocaties ligt een potentiële kwalitatieve vervangingsopgave (bij een exploitatie van 15 jaar: circa 330 woningen per jaar). Circa 25 procent werkt buiten Overijssel, waarbij de vraag is of je die opgave in de regio wilt oppakken.

Daarnaast ligt er een groeiopgave voor de komende tien jaar van 1.300 tot 2.900 migranten; 130 tot 290 per jaar voor Overijssel-West (100 – 230 in short-/mid-stay). Deze groei betreft ongeveer 300 tot 650 arbeidsmigranten die permanent in Nederland gaan wonen.

Twente



- In Twente wonen maximaal 11.500 tot 12.500 arbeidsmigranten. In Twente is de registratiegraad relatief laag, met 50 procent (landelijk gemiddelde). Het verschil met West-Overijssel kent waarschijnlijk zijn oorsprong in de aard van de werkgelegenheid. De onzekerheid over het precieze aantal arbeidsmigranten is daardoor in Twente groot. Dat zien we terug bij de bandbreedte van het aantal mensen dat short-stay verblijft (meeste niet-geregistreerden). Rond 1.800 arbeidsmigranten heeft zich structureel gevestigd in Twente. Zij doen geen beroep meer op specifieke huisvestingsvoorzieningen. De overige 9.700 tot 10.700 wonen in een short- of mid-stayvoorziening. Bij deze woonlocaties ligt een potentiële kwalitatieve vervangingsopgave (bij een exploitatie van 15 jaar: rond 650 woningen per jaar). Daarnaast ligt er een groeiopgave voor de komende tien jaar van 2.400 tot 5.500 migranten; 240 tot 550 per jaar voor Twente (200 – 475 in short-/mid-stay). Deze groei betreft ongeveer 35 tot 85 arbeidsmigranten per jaar die permanent in Nederland gaan wonen.

4. Oplossingsrichtingen

Hoe kan de opgave die de komende jaren op Overijssel afkomt aangepakt worden? Er ligt een behoorlijke kwantitatieve en kwalitatieve huisvestingsopgave. Deze bestaat uit vervanging van bestaande huisvesting. Daarnaast groeit het aantal arbeidsmigranten tot 2030. De exacte groei is sterk afhankelijk van de groei van de economie. Ongeacht het scenario is dit een flinke opgave. Wachten met aanpakken verkleint de opgave niet, maar verplaatst deze naar de toekomst in een kortere periode.

4.1 Regionale opgave

De huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten is een regionale opgave die over gemeentegrenzen heen gaat. Daarbij zien we dat het zwaartepunt van de woon-werkrelaties binnen de beide regio's van Overijssel liggen: West-Overijssel en Twente. Veel migranten pendelen naar een werkplek binnen de regio waar zij wonen. Daarbij is het niet haalbaar om het vraagstuk te beperken tot gemeenteniveau. De (open) arbeidsmarkt strekt zich namelijk uit over gemeentegrenzen. Het regionale niveau lijkt derhalve in Overijssel het passende afstemmingsniveau.

In het vervolg doen we dan ook een voorstel om te komen tot **regionale samenwerkingstafels** waarin gemeenten, provincie, huisvesters, uitzenders samenwerken aan de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten. De provincie heeft hierin geen formele rol, maar kan wel aanjager zijn van deze samenwerking, te meer daar het in belangrijke mate ook een ruimtelijke opgave betreft die vanuit de provinciale omgevingsvisie ondersteund moet kunnen worden.

4.2 Beleidsopgaven

De huisvestingsopgave voor de komende jaren valt uiteen in de volgende facetten:

1. Kwalitatieve verbetering en structurele oplossingen van bestaande huisvestingsvoorzieningen, waarbij oplossen voor handhaven gaat.
2. Voldoende nieuwe huisvesting voor de groeiende groep arbeidsmigranten de komende jaren.
3. Extra toevoeging van reguliere woningen in (met name de steden van) Overijssel, zodat de huisvestingsvraag van (definitieve) vestigers in de pas loopt met de voorraadontwikkeling.

4. Betere registratie van arbeidsmigranten, om scherper zicht te krijgen op de opgave en eventuele misstanden in huisvesting sneller in beeld zijn.
5. Afstemming van beleid en aanpakken tussen gemeenten, zodat de lusten en lasten gelijk verdeeld worden.

De onderdelen 1, 2 en 3 betreffen de huisvestingsopgave. De punten 4 en 5 gaan meer over afstemming en samenwerking. We vatten deze opgaven hierna samen:

Huisvestingsopgave

Het is belangrijk om een gezamenlijke ambitie vast te stellen ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van de huisvestingsopgave. De jaarlijkse **richtinggevende huisvestingsopgave** is per regio voor de periode tot 2030 als volgt:

Tabel 4.1. Jaarlijkse huisvestingsopgave per regio voor de periode tot 2030

Regio	Vervangingsopgave	Extra behoefte	Totaal
West-Overijssel	circa 330	130-290	460-620
Twente	circa 650	240-550	890-1.200
Overijssel	circa 980	370-840	1.350-1.820

Het realiseren van deze aantallen vraagt **overzicht in mogelijke ontwikkellocaties**. Het zwaartepunt zou moeten liggen bij locaties die langdurig dienst kunnen doen, mede gelet op het structurele karakter van de opgave (benutten van de mogelijkheid om een tijdelijke bestemming van maximaal 15 jaar af te spreken via de zogenaamde ‘kruimelgevallen’; artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2, Wabo). Deze termijn geeft ook exploitanten zekerheid en houvast bij het ontwikkelen van deze locaties. Gespreid over de provincie in zowel West-Overijssel als Twente zullen deze woningen gerealiseerd moeten worden, conform de genoemde aantallen. We onderscheiden vier ‘treden’ als zoekrichting voor mogelijke ontwikkellocaties.

- **Huisvesting bij bedrijven:** Vooral in de agrarische sector (accent glastuinbouw rondom Kampen) is huisvesting voor arbeidsmigranten kortdurend; in dat geval is aanbod bij huisvester een oplossing.
- **Huisvesting op (in onbruik geraakte) vakantieparken:** de komende jaren komen er in Overijssel vermoedelijk meer vakantieparken vrij doordat ze gedateerd zijn. Hoe zorg je ervoor dat dit een meer structureel karakter heeft? Dit gebeurt nu vooral in het buitengebied.
- **Herbestemming of transformatie leegstaand vastgoed:** Leegstaand vastgoed ombouwen tot studio’s waar arbeidsmigranten biedt de mogelijkheid om én leegstand tegen te gaan, én een bijdrage te leveren aan de huisvestingsopgave. Hierbij is het wel van belang dat de locatie geschikt is voor

wonen. Dus niet op afgelegen bedrijventerreinen, en wel aan de rand van woonwijken.

- *Nieuwbouw:* Nieuwbouw van huisvesting voor arbeidsmigranten kan zowel tijdelijk (bijvoorbeeld met modulaire gebouwen) als permanent, en zowel in chalets als in studio's. Ook bij nieuwbouw zijn locaties aan de rand van de bebouwde kom optimaal.

Bij vergunningverlening aan nieuwe (grote) bedrijven die veel uitzendkrachten / arbeidsmigranten denken te gaan inzetten, is het van belang dat gemeenten **proactief inspelen op de huisvestingsvraag**: door aan de voorkant eisen te stellen aan het realiseren van huisvesting in de omgeving (eigen gemeente of rondom).

Bij het realiseren van de huisvestingsopgave is het belangrijk om beter in beeld te krijgen van **huisvestingslocaties die de komende jaren worden opgeheven**. Nu moeten namelijk hiervoor reeds alternatieven gezocht worden. Onttrekken van huisvesting kan pas als er alternatieven beschikbaar zijn. Gemeenten hebben de aanwezige (en op te heffen) huisvesting nu vaak onvoldoende in beeld. Gemeenten moeten dan ook meer inzicht creëren in bestaande huisvesting. Hiervoor is een nadere inventarisatie door gemeenten noodzakelijk.

Binnen gemeenten is handhaving van ongewenste huisvesting nu alleen gewenst als dit is vanwege risicovolle (brandgevaar, volksgezondheid) huisvestingsituaties of bij criminele activiteiten. Wij adviseren pas op andere niet-vergunde huisvestingssituaties te **handhaven als eerst alternatieven geboden zijn**. Dus in die gevallen: eerst alternatieven creëren, dan pas handhaven.

In woonwijken is het belangrijk om **nadere voorwaarden te stellen aan kamergewijze verhuur van woningen** aan arbeidsmigranten. Het is waardevol als gemeenten in grote lijnen gelijke voorwaarden stellen, zodat het vraagstuk niet weggeduwd wordt naar plekken met de minste voorwaarden (waterputje). Te denken is aan voorwaarden van bewoningsduur (wonen in plaats van logies), maximaal aantal huishoudens in een woning, maximaal aantal woningen in een gebied dat verhuurd wordt, etc. Zicht op deze situaties, maar ook handhaving zijn relatief complex vanwege de versnippering in aanbod.

Bij kwalitatieve verbetering van bestaande en nieuwe huisvesting biedt het **SNF-keurmerk een bruikbare ondergrens**. Vooral op het gebied van ruimte, comfort en privacy is een hogere norm wenselijk. Het is belangrijk dat alle gemeenten deze norm hanteren als ondergrens.

Bij **reguliere nieuwbouw** moeten gemeenten rekening houden met een aanvullende vraag vanuit arbeidsmigranten die zich permanent vestigen in Overijssel, conform de richtinggevende aantallen vanuit dit onderzoek.

Afstemmingsopgave

De huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten strekt zich uit over gemeentegrenzen. Hiervoor hebben we enkele punten genoemd die geharmoniseerd kunnen worden, ten behoeve van een adequate aanpak van de opgave.

Om effectief aan de slag te gaan met de huisvestingsopgave voor de komende jaren adviseren wij om **per regio een overlegtafel** in te stellen van gemeenten, provincie en een afvaardiging van marktpartijen (werkgeversorganisaties, uitzendbranche en huisvesters). Essentieel hierin is de samenwerking met de genoemde marktpartijen; ten behoeve van het gezamenlijke belang. Deze tafel kan aan de slag met:

- Afspraken over de richtinggevende huisvestingsopgave per regio
- Verkenning huisvestingsinitiatieven
- Uniforme aanpak bewoning reguliere woningvoorraad
- Uniforme normering vanuit SNF-norm
- Uniforme aanpak handhaving niet-gelegaliseerde huisvesting
- Aanpak registratie arbeidsmigranten
- Gezamenlijk beheer en communicatie

Op de laatste twee punten gaan we nader in:

De registraties zijn gebrekkig. Hiervoor zijn diverse oorzaken, zoals kortdurend verblijf of angst voor verlies aan opgebouwde (sociale) rechten (pensioen) in land van herkomst. Een slechte registratie heeft tot gevolg dat er *onvoldoende inzicht ontstaat in de aard en omvang van de huisvestingsopgave*. Hierdoor is het voor gemeenten lastig om onderbouwd een huisvestingsopgave te formuleren. Zeker de vervangingsopgave komt hierdoor onder druk te staan. In de tweede plaats heeft dit als nadeel dat het kan leiden tot *huisvesting in de (ongewenste) marges van de woningmarkt, en onveilige / ongezonde woonsituaties*. “Verkeerde huisvesters” krijgen hiermee immers vrij spel.

De genoemde redenen legitimeren een extra stevige inzet op een **strikttere registratie in de BRP**. Wij adviseren een aanpak hiervoor uit te werken en daar interne processen strakker rondom te organiseren. In samenwerking kunnen gemeenten dit organiseren.

Hiervoor zijn twee bruikbare modellen:

- *Westlandmodel:* De gemeente Westland (Zuid-Holland) biedt de mogelijkheid om arbeidsmigranten groepsgewijs te laten inschrijven in de Basis Register Personen (BRP). Dit kan op twee manieren: tijdens een inschrijfavond op de woon- of werklocatie (georganiseerd door de huisvester of werkgever) of op het gemeentehuis. Daarbij wordt ook meteen machtiging tot uitschrijving gegeven, als de persoon niet meer woonachtig of werkzaam is op de betreffende locatie. Mensen die niet ingaan op de uitnodiging tot inschrijven worden gecontroleerd. Hierbij gaat de gemeente Westland wel voorbij aan het feit dat mensen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven zich niet in hoéven te schrijven in de BRP. Deze vorm van registratie moet samen gaan met goede voorlichting over rechten en plichten rond inschrijving, zodat koudwatervrees bij migranten wordt overwonnen.
- *Nachtregistratie:* Sommige huisvesters houden een nachtregistratie bij, zoals op vakantiepark 't Reggehuus en de eigenaar van een pand in Hengelo – Goodstay. Deze organisaties houden zelf bij wie bij hen wonen. Deze huisvesters zijn bereid om hun nachtregistratie op verzoek – bijvoorbeeld bij overlast door bewoners – te delen met de gemeente en / of politie

Rond **beheer van vastgoed en communicatie** is afstemming gewenst, gericht op van elkaar leren en beeldvorming. Enkele accenten:

- In de gemeente Ommen hebben werkgever, huisvester, vastgoedeigenaar, politie en gemeente een convenant gesloten met duidelijke afspraken over veilige huisvesting en het voorkomen van overlast. Dit werkt volgens de betrokken partijen goed, en zou als 'mal' voor andere gemeenten in Overijssel kunnen dienen.
- Zoals beschreven is de grens tussen short- mid- en long-stay niet hard: veel arbeidsmigranten hebben bij aankomst in Nederland niet de ambitie om hier permanent te blijven. Toch kiest 30% hier uiteindelijk wel voor. Voor het vinden van een sociale huurwoning is het dan van belang om tijdig in te schrijven voor een sociale huurwoning.
- Een gezamenlijke communicatiestrategie rond arbeidsmigranten is nodig om de meerwaarde van arbeidsmigranten voor economie en samenleving beter voor het voetlicht te brengen (in plaats van het accent op calamiteiten).

Gemeentelijk beleid

Het inspelen op de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten (short-/mid- en long-stay) vraagt primair afstemming op regionaal niveau; om ervaringen te delen, te komen tot een uniforme benadering en aanpak, en te voorkomen dat de 'hete aardappel' bij de burens wordt neergelegd. Vervolgens moet het een plek krijgen in gemeentelijk beleid, en is het waardevol hiervoor een **bestuurlijk trekker** aan te

wijzen (vanwege portefeuille-overstijgend belang: wonen, economie, openbare orde). De integraliteit van het vraagstuk vraagt binnen de gemeente nadere afstemming, door **een lokale aanpak**.

Elementen in deze aanpak zijn **inbedding in ruimtelijk beleid** om invulling te geven aan de huisvestingsopgave. Dat kan door locaties te inventariseren, en vervolgens via (tijdelijke) bestemming de ontwikkeling hiervan mogelijk te maken. Voorts zullen gemeenten met exploitanten in convenanten / samenwerkingsovereenkomsten moeten komen tot beheerafspraken rond huisvestingsopgaven. Daarmee creëert de gemeente de noodzakelijke voorwaarden om invulling te kunnen geven aan de grote opgave die er ligt.

Een tweede element betreft beleid ten aanzien van **wonen in woonwijken** (logies-functie in woongebouwen, kamergewijze verhuur). Via ruimtelijk beleid moeten hiervoor mogelijkheden afgebakend worden: wanneer wel en wanneer niet?

Daarnaast ligt er voor de gemeente (als bestuurslaag het dichtst bij de inwoners) een belangrijke verantwoordelijkheid om te **bouwen aan draagvlak bij inwoners**. Dit wordt in verschillende interviews als meest belangrijke succesfactor benoemd. Dit vraagt een duidelijke boodschap vanuit economische noodzaak, en het vraagt ook dat er aandacht is voor omwonenden bij huisvestingslocaties. Het delen van goede voorbeelden en beleid gericht op integratie in de samenleving (in plaats van groepen wegstoppen) zijn hier belangrijke onderdelen van.

Een voorbeeld hiervan buiten Overijssel betreft de gemeente Katwijk. Hier is met omwonenden vooraf uitgebreid gesproken over beheer, voorkomen van overlast en beheersafspraken. Door de zorgvuldigheid in het voortraject, maar ook na realisatie van het complex, bleek uiteindelijk het afgesproken intensieve beheer niet nodig en kon dit worden afgeschaald. De praktijkervaring bleek hier ook voor omwonenden reden om beelden in positieve zin bij te stellen.

Ook vraagt dit aandacht voor **handhaving**: enerzijds gericht op openbare orde en veiligheid, anderzijds gericht op een veilige en gezonde leefsituatie (SNF-norm).

Bijlage: kerncijfers

Aantal arbeidsmigranten naar werkgemeente

Tabel A. Aantal arbeidsmigranten, naar werkgemeente, 2010-2017

Werkgemeente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Groei
Almelo	2.360	2.290	2.170	2.260	2.400	2.270	2.050	2.130	-1%
Borne	60	70	70	110	90	80	70	70	2%
Dalfsen	40	110	80	70	130	150	140	300	33%
Deventer	830	1.130	810	780	1.000	1.220	1.320	2.270	15%
Dinkelland	100	510	180	190	670	610	680	710	32%
Enschede	1.660	2.100	1.930	2.360	3.310	3.430	4.020	4.810	16%
Haaksbergen	100	200	120	120	220	210	230	230	13%
Hardenberg	100	150	110	110	150	170	200	260	15%
Hellendoorn	80	130	70	70	90	100	140	170	11%
Hengelo	570	600	560	650	950	860	930	910	7%
Hof van Twente	90	150	90	110	130	140	140	150	8%
Kampen	210	280	240	240	330	340	360	440	11%
Losser	70	300	70	100	340	330	350	380	27%
Oldenzaal	220	390	260	250	400	430	440	470	11%
Olst-Wijhe	30	40	40	50	50	60	50	70	13%
Ommen	40	40	40	40	70	110	110	110	16%
Raalte	80	210	110	150	220	160	160	180	12%
Rijssen-Holten	190	240	220	220	260	280	280	360	10%
Staphorst	40	50	40	60	150	150	170	80	10%
Steenwijkerland	80	110	100	110	170	170	390	270	19%
Tubbergen	40	70	30	20	30	30	30	40	0%
Twenterand	60	60	60	60	150	70	80	80	4%
Wierden	70	120	80	80	130	110	110	120	8%
Zwartewaterland	70	80	80	90	100	110	110	130	9%
Zwolle	600	550	590	720	750	760	820	880	6%
<i>West-Overijssel</i>	<i>2.120</i>	<i>2.750</i>	<i>2.220</i>	<i>2.420</i>	<i>3.130</i>	<i>3.380</i>	<i>3.820</i>	<i>4.970</i>	<i>13%</i>
<i>Twente</i>	<i>5.680</i>	<i>7.220</i>	<i>5.920</i>	<i>6.610</i>	<i>9.160</i>	<i>8.940</i>	<i>9.550</i>	<i>10.630</i>	<i>9%</i>
<i>Overijssel totaal</i>	<i>7.800</i>	<i>9.970</i>	<i>8.140</i>	<i>9.020</i>	<i>12.290</i>	<i>12.320</i>	<i>13.370</i>	<i>15.600</i>	<i>10%</i>

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata. Groei is gemiddeld jaarlijkse groei vanaf 2010 tot en met 2017

Aantal arbeidsmigranten (geregistreerd) naar woongemeente

Tabel B. Aantal arbeidsmigranten (geregistreerd), naar woongemeente, 2010-2017

Woongemeente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Groei
Almelo	780	800	810	900	900	990	1.000	1.110	5%
Borne	100	90	90	90	90	80	90	90	-1%
Dalfsen	70	100	110	140	140	160	150	160	13%
Deventer	1.450	1.350	1.270	1.290	1.260	1.360	1.470	1.620	2%
Dinkelland	90	80	120	110	140	130	120	130	5%
Enschede	2.140	2.160	2.120	2.330	2.180	2.290	2.410	2.660	3%
Haaksbergen	110	110	110	110	110	110	110	110	0%
Hardenberg	150	150	150	150	160	180	210	240	7%
Hellendoorn	100	100	100	90	80	70	70	100	0%
Hengelo	730	740	650	710	750	750	740	810	1%
Hof van Twente	140	150	160	160	180	210	260	290	11%
Kampen	270	270	280	310	290	350	400	440	7%
Losser	100	100	90	90	100	90	100	120	3%
Oldenzaal	190	190	190	200	210	210	210	220	2%
Olst-Wijhe	80	90	80	100	100	80	90	100	3%
Ommen	60	70	90	100	120	150	160	170	16%
Raalte	130	130	130	140	140	150	150	180	5%
Rijssen-Holten	140	140	130	140	140	140	150	150	1%
Staphorst	40	40	30	60	60	70	80	100	14%
Steenwijkerland	180	180	170	180	220	260	280	310	8%
Tubbergen	60	60	40	40	50	30	30	30	-9%
Twenterand	60	70	90	90	80	70	80	100	8%
Wierden	80	90	80	80	90	90	90	90	2%
Zwartewaterland	100	110	130	160	170	180	180	210	11%
Zwolle	800	840	820	900	910	930	1.030	1.120	5%
<i>West-Overijssel</i>	<i>3.320</i>	<i>3.320</i>	<i>3.250</i>	<i>3.530</i>	<i>3.590</i>	<i>3.870</i>	<i>4.190</i>	<i>4.660</i>	<i>5%</i>
<i>Twente</i>	<i>4.810</i>	<i>4.870</i>	<i>4.760</i>	<i>5.150</i>	<i>5.070</i>	<i>5.260</i>	<i>5.450</i>	<i>6.010</i>	<i>3%</i>
<i>Overijssel tot.</i>	<i>8.140</i>	<i>8.190</i>	<i>8.010</i>	<i>8.680</i>	<i>8.660</i>	<i>9.130</i>	<i>9.640</i>	<i>10.660</i>	<i>4%</i>

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata. Groei is gemiddeld jaarlijkse groei vanaf 2010 tot en met 2017

Aantal arbeidsmigranten (schatting) naar woongemeente

Tabel C. Aantal arbeidsmigranten (schatting), naar woongemeente, 2010-2017

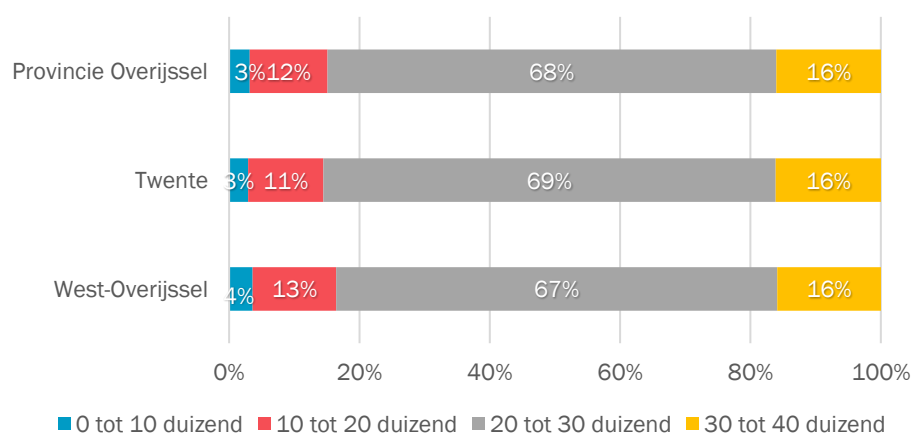
Woongemeente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Groei
Almelo	1.560	1.600	1.620	1.800	1.800	1.980	2.000	2.220	5%
Borne	200	180	180	180	180	160	180	180	-1%
Dalfsen	140	200	220	280	280	320	300	320	13%
Deventer	2.900	2.700	2.540	2.580	2.520	2.720	2.940	3.240	2%
Dinkelland	180	160	240	220	280	260	240	260	5%
Enschede	4.280	4.320	4.240	4.660	4.360	4.580	4.820	5.320	3%
Haaksbergen	220	220	220	220	220	220	220	220	0%
Hardenberg	300	300	300	300	320	360	420	480	7%
Hellendoorn	200	200	200	180	160	140	140	200	0%
Hengelo	1.460	1.480	1.300	1.420	1.500	1.500	1.480	1.620	1%
Hof van Twente	280	300	320	320	360	420	520	580	11%
Kampen	540	540	560	620	580	700	800	880	7%
Losser	200	200	180	180	200	180	200	240	3%
Oldenzaal	380	380	380	400	420	420	420	440	2%
Olst-Wijhe	160	180	160	200	200	160	180	200	3%
Ommen	120	140	180	200	240	300	320	340	16%
Raalte	260	260	260	280	280	300	300	360	5%
Rijssen-Holten	280	280	260	280	280	280	300	300	1%
Staphorst	80	80	60	120	120	140	160	200	14%
Steenwijkerland	360	360	340	360	440	520	560	620	8%
Tubbergen	120	120	80	80	100	60	60	60	-9%
Twenterand	120	140	180	180	160	140	160	200	8%
Wierden	160	180	160	160	180	180	180	180	2%
Zwartewaterland	200	220	260	320	340	360	360	420	11%
Zwolle	1.600	1.680	1.640	1.800	1.820	1.860	2.060	2.240	5%
<i>West-Overijssel</i>	6.640	6.640	6.500	7.060	7.180	7.740	8.380	9.320	5%
<i>Twente</i>	9.620	9.740	9.520	10.300	10.140	10.520	10.900	12.020	3%
<i>Overijssel tot.</i>	16.280	16.380	16.020	17.360	17.320	18.260	19.280	21.320	4%

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata. Groei is gemiddeld jaarlijkse groei vanaf 2010 tot en met 2017

Inkomen arbeidsmigranten

In 2017 verdient twee derde van de arbeidsmigranten in de provincie Overijssel een inkomen tussen de 20 en 30 duizend euro³. 15 procent heeft een inkomen tot 20 duizend euro.

Figuur 1. Inkomensklassen jaarinkomen arbeidsmigranten Overijssel, 2017, naar werklocatie



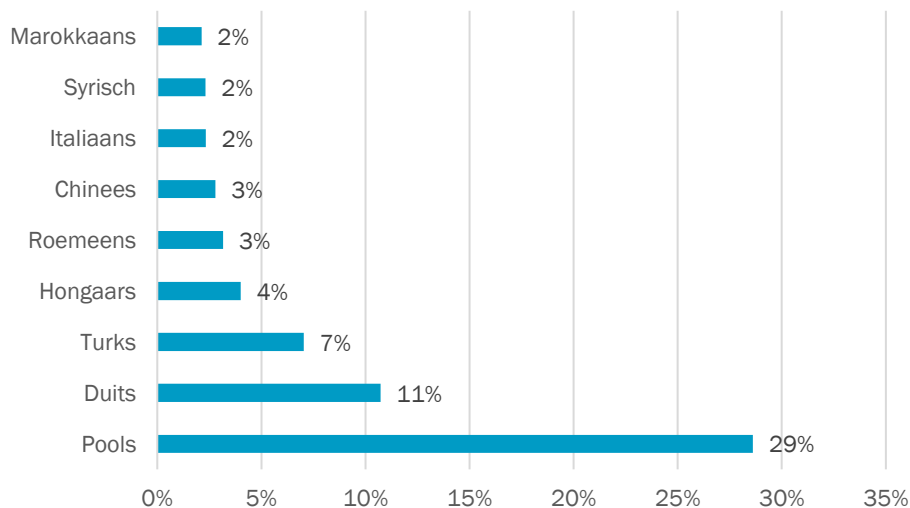
Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata; CBS Statline (2019)

Herkomst arbeidsmigranten

In 2017 is het grootste deel van de in Overijssel werkzame arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Dit gaat in totaal om bijna 4.500 arbeidsmigranten; een aandeel van 29 procent. Dit aandeel ligt lager dan landelijk gemiddeld (37 procent). Naast Polen zijn arbeidsmigranten van Duitse (1.670; 11 procent) en Turkse afkomst (1.100; 7 procent) sterk vertegenwoordigd in de belangrijkste nationaliteiten. Sinds 2010 is met name het aantal Poolse arbeidsmigranten sterk toegenomen.

³ In dit onderzoek baseren we het inkomen op het fiscaal loon: het loon waarover loonheffing is berekend. Daarin wordt rekening gehouden met een deeltijdfactor, eenmalige uitbetalingen (vakantiegeld, overuren, 13e maand, etc.) en waar bepaalde premies (zoals pensioen) al vanaf zijn gehaald.

Figuur 2. Top-10 nationaliteiten arbeidsmigranten in Overijssel, 2017, naar werklocatie

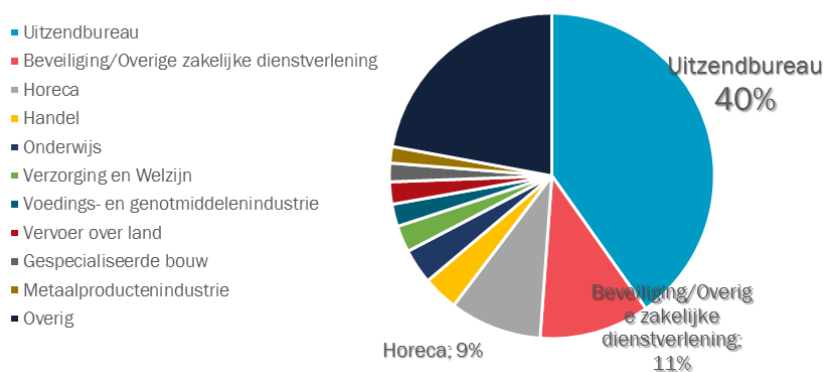


Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata; CBS Statline (2019)

Bedrijfssectoren arbeidsmigranten

Van de arbeidsmigranten die werkzaam zijn binnen de provincie Overijssel, werkt 40 procent via een uitzendbureau.

Figuur 3. Top-10 bedrijfssectoren van arbeidsmigranten die in Overijssel werken, 2017



Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata; CBS Statline (2019)

Tabel D. Aantal internationale arbeidsmigranten, naar werklocatie, 2010-2017

West-Overijssel	Aantal	Aandeel
1. Uitzendbureau	1.920	39%
2. Horeca	690	14%
3. Handel	190	4%
Twente	Aantal	Aandeel
1. Uitzendbureau	4.350	41%
2. Beveiliging/Overige zakelijke dienstverlening	1.580	15%
3. Horeca	740	7%

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata

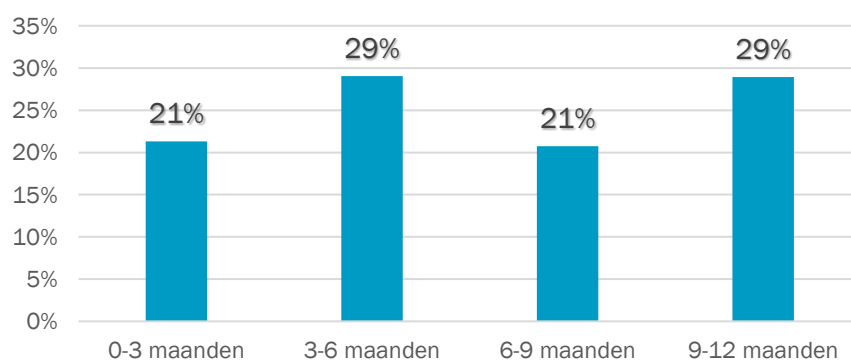
Arbeidsduur arbeidsmigranten

Bij arbeidsduur maken we onderscheid tussen kortdurend en langer verblijvende arbeidsmigranten.

Kortdurend verblijf (< 1 jaar)

In 2017 werkten er in Overijssel ruim 5.000 arbeidsmigranten die korter dan een jaar verbleven. Van hen bleef een op de vijf korter dan drie maanden: in totaal gaat het om 1.000 arbeidsmigranten.

Figuur 4. Aantal kortdurend verblijvende arbeidsmigranten (< 1 jaar) dat in Overijssel werkt, naar aantal maanden, 2017



Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata

Langer verblijvende arbeidsmigranten (> 1 jaar)

Op basis van de in- en uitstroomgegevens voor de periode 2010 en 2017 kunnen we nagaan hoe lang een arbeidsmigrant in de provincie Overijssel blijft werken. Van de arbeidsmigranten die in 2011 in de provincie gestart zijn, is in 2017 nog 21 procent actief.

Tabel E. Aantal langer (> 1 jaar) verblijvende arbeidsmigranten dat in Overijssel werkt

Jaar	Aantal nieuwe arbeidsmigranten	Aandeel nog aanwezig na:					
		1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar	5 jaar	6 jaar
2011	5.680	32%	23%	34%	27%	23%	21%
2012	3.340	60%	39%	28%	22%	19%	
2013	3.350	59%	38%	29%	24%		
2014	6.500	57%	40%	31%			
2015	4.830	55%	36%				
2016	5.750	52%					
2017	7.580						

Bron: Decisio (2019), op basis van CBS Microdata

Bijlage: toelichting methodiek

Methodiek

Het CBS geeft geaccrediteerde organisaties toegang tot de databestanden op basis waarvan het CBS haar statistieken opstelt (de zogenaamde 'CBS Microdata'). Decisio heeft toegang tot CBS Microdata en gebruikt dit om de 'Monitor internationale werknemers' op te stellen. Binnen deze monitor zoomen we onder meer specifiek in op de arbeidsmigranten. Voor de monitor koppelt Decisio binnen CBS Microdata contract-informatie van arbeidsmigranten in Nederland aan verschillende persoonsgegevens. Op gemeenteniveau en (deels) op postcodeniveau geeft de monitor vervolgens onder meer inzicht in:

- Het aantal internationale werknemers dat in een regio woont en/of werkt
- In welke sector zij werkzaam zijn en wat zij verdienen
- Hoe lang zij in Nederland economisch actief zijn
- Waar ze vandaan komen, hoe oud ze zijn en hoe zij wonen.

De data is beschikbaar voor de periode 2010-2017, waardoor niet alleen de huidige situatie maar ook de ontwikkeling in beeld gebracht wordt.

Definitie: wie is een arbeidsmigrant?

Een economisch-actieve internationale arbeidsmigrant is een persoon in loondienst bij een in Nederland gevestigde organisatie waarvoor loonheffing is betaald aan de Belastingdienst. Daarnaast geldt dat deze persoon alleen een buitenlandse nationaliteit heeft; oftewel deze persoon heeft niet de Nederlandse nationaliteit.

In de monitor 'Internationale werknemers' maken we onderscheid tussen internationale kenniswerkers en arbeidsmigranten. Voor kenniswerkers wordt een minimale looneis gesteld voor twee leeftijdsgroepen. Alle werknemers die niet aan deze eisen voldoen, worden gerekend tot de groep arbeidsmigranten.

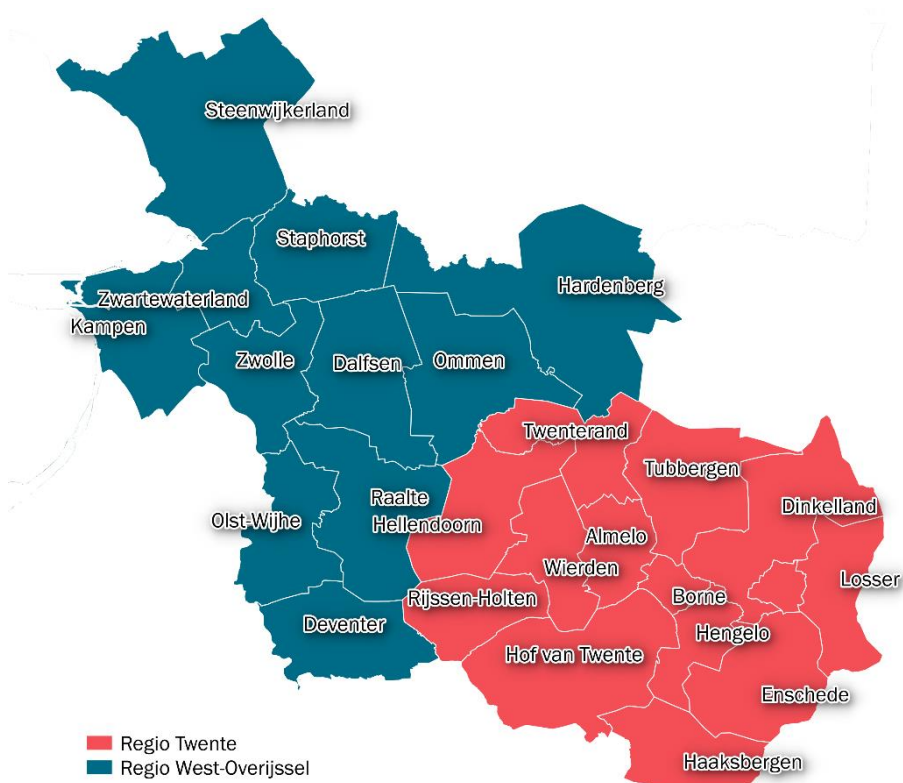
Minimale looneis voor de groep internationale kenniswerkers

Leeftijd	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
< 30 jaar	€ 25.198	€ 25.761	€ 25.985	€ 26.605	€ 27.109	€ 26.926	€ 27.860	€ 28.333	€ 28.813
≥ 30 jaar	€ 34.361	€ 35.128	€ 35.433	€ 35.867	€ 36.407	€ 36.723	€ 38.003	€ 38.648	€ 39.303

Bijlage: regio-afbakening

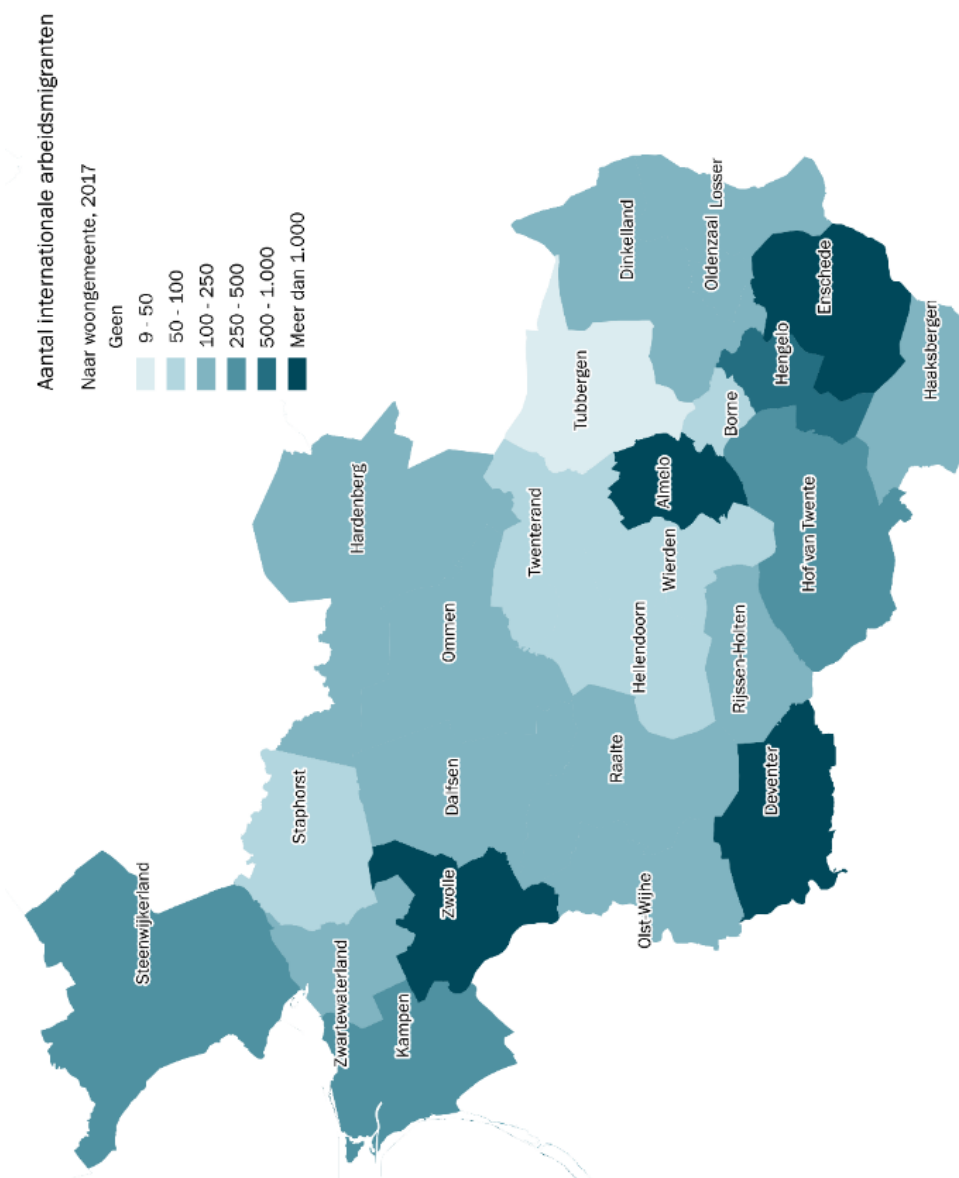
In dit rapport bekijken we de situatie in de provincie Overijssel als geheel en maken daarbinnen onderscheid tussen de regio's West-Overijssel en Twente.

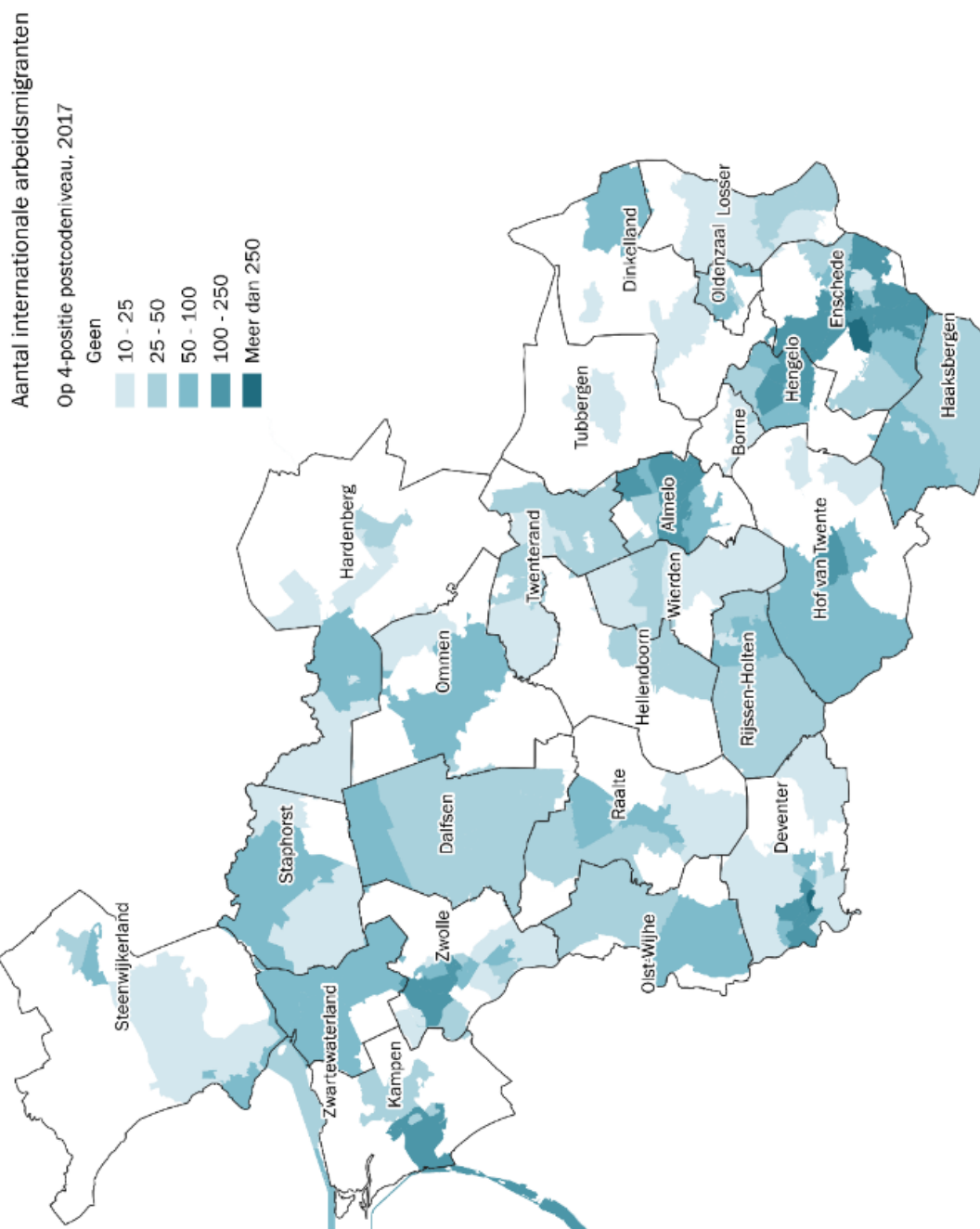
Regioafbakening West-Overijssel en Twente



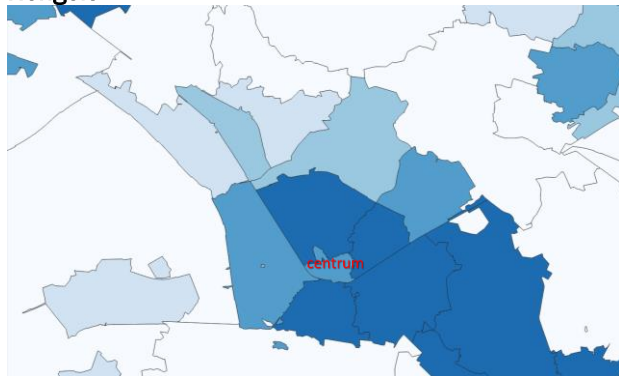
Bijlage: kaartbeelden

Kaartbeelden van aantal (geregistreerde) arbeidsmigranten, naar woongemeente en woonpostcode, 2017. Tevens zijn Hengelo, Enschede, Almelo, Zwolle en Deventer detailkaarten opgenomen (op woonpostcode, 2017)

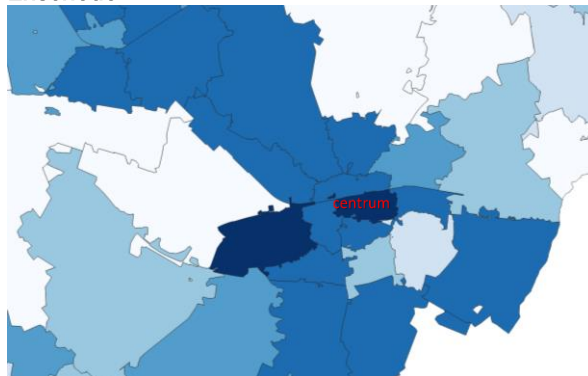




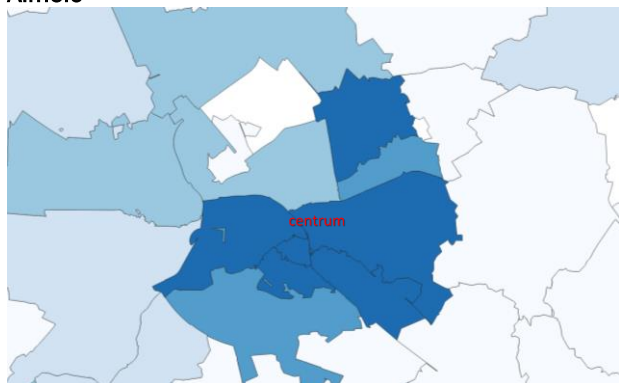
Hengelo



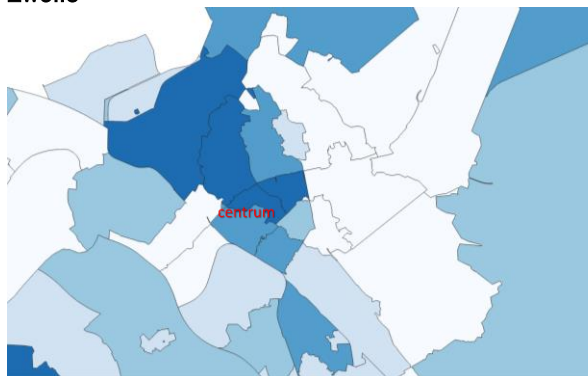
Enschede



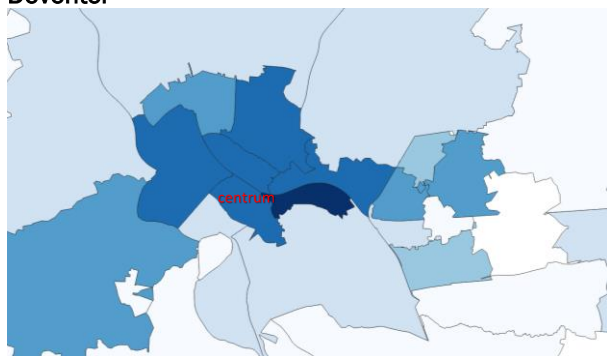
Almelo



Zwolle



Deventer





Rijksoverheid

Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2021

Eerste voortgangsrapportage met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

17 december 2021

Samenvatting

Op 30 oktober 2020 bracht het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten het adviesrapport 'Geen tweederangsburgers'¹ uit. In deze Jaarrapportage Arbeidsmigranten wordt inzicht gegeven in de voortgang van de door het kabinet overgenomen aanbevelingen van het advies van het Aanjaagteam. Ook wordt er een breder beeld geschetst van de ontwikkelingen rondom arbeidsmigratie. Dit gebeurt aan de hand van zeven thema's, die overeenkomen met de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Daarnaast is de rapportage aangevuld met nieuwe informatie over onder andere dak- en thuisloosheid, sociale zekerheid en COVID-19.

Over het algemeen laat deze jaarrapportage zien dat er veel initiatieven zijn ingezet het afgelopen jaar. Zowel het demissionair kabinet, als sociale partners, gemeenten en andere partijen zijn aan de slag gegaan met de aanbevelingen van het Aanjaagteam. De jaarrapportage laat echter ook zien dat de ingezette ontwikkelingen voor de arbeidsmigrant zelf vaak nog niet merkbaar zijn. Verschillende aanbevelingen vragen om een wetswijziging, verkenning of investering. Deze processen kosten tijd. Dit betekent dat de schrijnende situaties die in het rapport 'Geen tweederangsburgers' staan beschreven, nog steeds de realiteit van sommige arbeidsmigranten zijn. Het betreft problemen die over langere tijd zijn ontstaan en een langere tijd kosten om op te lossen. Er worden door alle partijen belangrijke stappen gezet, maar er is nog een lange weg te gaan.

Arbeidsmigranten in Nederland vormen een diverse groep qua herkomstlanden, inkomen, opleidingsniveau en verblijfsduur. Ongeveer de helft van alle arbeidsmigranten in ons land is afkomstig uit Europa. De aanbevelingen van het Aanjaagteam zijn met name gericht op Europese arbeidsmigranten die praktijk- of ongeschoold werk verrichten. Zij komen veelal uit de 11 EU-uitbreidingslanden, zoals Polen, Roemenië en Bulgarije. In 2019 ging het om 375.380 arbeidsmigranten uit de EU-uitbreidingslanden.

Een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam was om de uitzendsector beter te reguleren door middel van verplichte certificering. Een meerderheid van de Europese arbeidsmigranten die werken op of iets boven het minimumloon, doet dat namelijk via een uitzendbureau. Het demissionaire kabinet werkt met sociale partners aan de technische uitwerking van een verplicht certificeringsstelsel voor uitzendbureaus. Het streven is om medio 2022 de uitwerking hiervan gereed te hebben. Andere aanbevelingen van het Aanjaagteam waren gericht aan sociale partners. Die aanbevelingen hebben geleid tot een aantal positieve initiatieven en ontwikkelingen bij werkgevers. Zo heeft de uitzendsector afspraken gemaakt over onder andere een inkomensgarantie voor arbeidsmigranten ter hoogte van het wettelijk minimumloon voor de eerste twee maanden bij een uitzendwerkgever. Ook is afgesproken dat arbeidsmigranten tot vier weken na het einde van de uitzendovereenkomst in hun huisvesting kunnen blijven.

In 2021 is er op kleine schaal geëxperimenteerd met de verbetering van de registratie van arbeidsmigranten. In 2022 volgen de eerste grote stappen om beter zicht te krijgen op het verblijf van EU-arbeidsmigranten. Dat maakt een betere dienstverlening en informatievoorziening mogelijk. De jaren daarna zullen stapsgewijs kwaliteitsmaatregelen worden ingevoerd, met maatregelen ten behoeve van de handhaving als dat nodig is. De effecten van deze maatregelen kunnen pas in 2023 gemeten worden. De verwachting is in ieder geval dat deze maatregelen de huidige 'blinde vlek' van de centrale Nederlandse overheid steeds kleiner maken, waardoor de overheid zicht krijgt op de honderdduizenden EU-arbeidsmigranten in Nederland.

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 29 861, nr.53.

Op het gebied van huisvesting zijn er in 2020 en 2021 tweemaal subsidies beschikbaar gesteld voor gemeenten om huisvesting van arbeidsmigranten te stimuleren. Dat is gedaan via de *Regeling huisvesting aandachtsgroepen*. Daarnaast is er een handreiking opgesteld die gemeenten kan helpen om goed beleid te maken voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook is de *Wet goed verhuurderschap* in de zomer in internetconsultatie gegaan. In dit wetsvoorstel wordt een verhuurdervergunning geïntroduceerd. Gemeenten kunnen straks op grond van deze wet een vergunningstelsel introduceren voor verhuur van woonruimte én specifiek voor de verhuur aan arbeidsmigranten.

Het kabinet heeft in een reactie op de aanbevelingen van het Aanjaagteam aangegeven dat de *'Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden'* de kosten van medisch noodzakelijke zorg vergoedt aan onverzekerde personen, zoals arbeidsmigranten zonder zorgverzekering. Daarnaast is de toegang tot informatie over de zorgpolis verbeterd, doordat arbeidsmigranten eenvoudiger een DigiD kunnen aanvragen en de zorgverzekeraars - waar veel arbeidsmigranten zijn verzekerd - hun informatie ook in andere talen aanbieden (zoals Engels, Pools en Roemeens).

Op het gebied van handhaving zijn er verschillende toezichthouders en handhavers die in allerlei initiatieven samenwerken. Er zijn succesvolle projecten, maar de praktijk van het samenwerken blijkt ook weerbarstig. Iedere toezichthouder heeft zijn eigen bevoegdheden en (risico)prioritering. De aanbevelingen van het Aanjaagteam met betrekking tot de capaciteitsuitbreiding, ook met het oog op het versterken van grensoverschrijdend toezicht, zijn in afwachting van een nieuw kabinet.

Het hoofdstuk over samenleven gaat breder over de integratie en de positie van arbeidsmigranten en gaat verder dan de reikwijdte van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Sinds het uitkomen van het adviesrapport *'Geen tweederangsburgers'* klinken er verschillende geluiden van zowel gemeenten als werkgevers dat er werk wordt gemaakt van het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten. Deze initiatieven zijn echter moeilijk weer te geven in kwantitatieve data. De structurele aandacht voor arbeidsmigranten en de inbedding in overheidsbeleid kent daarnaast geen eindpunt, maar zal langdurig onder de aandacht moeten blijven.

Het hoofdstuk over samenleven geeft daarnaast inzicht in de diversiteit van de verblijfsduur van arbeidsmigranten en hun positie wat betreft sociale zekerheid. Uit cijfers blijkt dat er sprake is van een hoge instroom in de WW in vergelijking met Nederlandse werknemers en dat er een hoog percentage van arbeidsmigranten is wat geen gebruik maakt van de algemene bijstand, terwijl zij hier wel recht op heeft.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1. Algemeen	7
2. Werk	11
3. Registratie	17
4. Huisvesting	27
5. Zorg en Welzijn	35
6. Handhaving	41
7. Samenleven	49
Bronnenlijst	55

Leeswijzer

Deze jaarrapportage is zo opgebouwd dat de hoofdstukken overeenkomen met de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Elk hoofdstuk begint met een korte terugblik op de aangekaarte problematiek en een samenvatting van de aanbevelingen die onder leiding van Emile Roemer zijn voorgesteld. Vervolgens geeft het hoofdstuk een overzicht van de algemene stand van zaken, bijvoorbeeld door aan te geven hoeveel arbeidsmigranten er in Nederland wonen of wat voor huisvestingslocaties er zijn. Na een algemeen beeld wordt er ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen. Daarbij is de status van elke aanbeveling geclassificeerd in een van de volgende categorieën: voltooid, doorlopend, in uitvoering, in onderzoek/verkenning/consultatie, in afwachting van een nieuw kabinet, geïntegreerd in een bestaand traject of niet van toepassing/uitvoerbaar.

Classificatie

-  Voltooid
-  Doorlopend
-  In uitvoering
-  In onderzoek/verkenning/consultatie
-  In afwachting nieuw kabinet
-  Geïntegreerd in bestaand traject
-  Aanbeveling gericht aan sociale partners
-  Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Betere beheersing van de uitzendsector H2

- 2.1.A Verplicht certificering van uitzendbureaus
- 2.1.B Verplicht het gebruik van de g-rekening
- 2.1.C Waarborgsom
- 2.1.D Inhoudelijke controle door de KvK
- 2.1.E Aansprakelijkheid van de inlener
- 2.1.F Bestuursrechtelijk bestuursverbod
- 2.1.G Meldplicht bij ongelukken voor uitzendbureaus
- 2.1.H Buitenlandse uitzendbureaus
- 2.2.A Due diligence in jaarverslagen
- 2.2.B Gegarandeerd minimumloon voor de eerste 2 maanden
- 2.2.C Geen schulden opbouwen
- 2.2.D Transparantie over de minimum inhuurprijs

Meer en betere huisvesting voor Arbeidsmigranten H4

- 4.1.A Inzicht in bestaande sturingsmogelijkheden
- 4.1.B Invoering verhuurdersvergunning
- 4.1.C Handhaving door gemeenten
- 4.2.A Afspraken over de landelijke opgave en gemeentelijke opgave
- 4.2.B Regionale deals voor meer huisvesting
- 4.2.C Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid
- 4.3.A Integreer het SNF- en AKF-keurmerk
- 4.3.B Overgang naar de nieuwe norm
- 4.3.C Aangepaste oppervlakte norm in het Bouwbesluit
- 4.3.D Geïntegreerd SNF/AKF keurmerk voor overige woonvormen
- 4.3.E Samenwerking tussen gemeenten en keurmerken in de handhaving
- 4.4.A Een zelfstandig huurcontract voor alle woonvormen
- 4.4.B Ontkoppeling huur- en arbeidscontract op papier en in de praktijk

H3 Zicht krijgen op arbeidsmigratie

- 3.1.A Actieve zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van registratie
- 3.1.B Registreer contactgegevens van arbeidsmigranten in de BRP
- 3.1.C Registreer het feitelijke verblijfsadres
- 3.1.D Gebruik signalen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
- 3.1.E Goede registratie is een onderdeel is van de certificering
- 3.1.F Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten
- 3.2.A RNI-loketten, naast registratiepunt ook informatiepunt
- 3.2.B Maak gebruik DigiD mogelijk

H5 Gezondheid en welzijn van Arbeidsmigranten

- 5.1.A Regel verlengde zorgfaciliteiten
- 5.1.B Bevorder toegankelijkheid van de verzekeringspolis
- 5.1.C Voldoende medische voorzieningen in de regio

H6 Betere handhaving en toezicht

- 6.1.A Samenhang in toezicht
- 6.1.B Gegevensuitwisseling
- 6.1.C Meer capaciteit
- 6.1.D Grensoverschrijdend werken
- 6.1.E Onaangekondigd inspecteren en meldplicht aan Inspectie SZW
- 6.2.A Omgekeerde bewijslast
- 6.3.A: Toezicht op registratie

H7 Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

- 7.1.A Betrek arbeidsmigranten bij de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering
- 7.1.B Stel integratietrajecten open voor arbeidsmigranten
- 7.2.A Jaarlijkse rapportage arbeidsmigranten voor de Tweede Kamer
- 7.2.B Regel wetwijzigingen in een verzamelwet
- 7.2.C Stel een Expertteam arbeidsmigranten in
- 7.2.D Verbeterde toegang tot het recht: arbeidscommissie
- 7.2.E Maak gericht beleid rondom arbeidsmigratie op lokaal niveau

Arbeids migrant

1. Algemeen

De term ‘arbeidsmigrant’ is geen juridisch gedefinieerde term. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam) hanteert ook geen afgebakend begrip, maar richt zich op alle arbeidsmigranten die via het vrij verkeer van werknemers of het vrij verkeer van diensten in Nederland ongeschoold of praktijk geschoold werk doen, voor een loon dat op of iets boven het minimum ligt. In Europa worden EU-burgers die werken in een ander land dan hun thuisland aangeduid als ‘mobile workers’ en is de term ‘labour migrant’ uitsluitend bedoeld voor arbeidsmigranten uit landen buiten de EU.

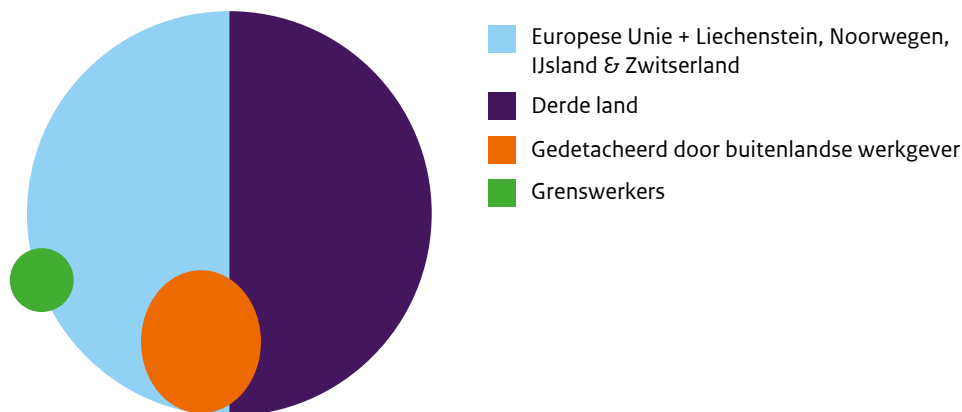
Daarnaast speelt ook de vraag hoe lang je iemand een ‘arbeidsmigrant’ noemt. Is een Poolse man die al jaren in Nederland woont en zich hier permanent heeft gevestigd, nog steeds een arbeidsmigrant? En noem je iemand een arbeidsmigrant als deze al lange tijd werkloos is? Daarnaast worden Duitse en Belgische migranten die in Nederland wonen voor werk, vaak niet als ‘arbeidsmigrant’ gezien, net als Europeanen die een geschoolde baan hebben met een goed inkomen. In de media en in de volksmond lijkt het woord ‘arbeidsmigrant’ vooral ingeburgerd als benaming voor Zuid-, Midden- en Oost-Europeanen die tijdelijk en veelal ongeschoold werk verrichten. Er hangt een negatieve connotatie aan het woord. Daarom kiezen verschillende organisaties ervoor om niet over ‘arbeidsmigranten’ te spreken, maar over ‘internationale werkenden’.

In deze jaarrapportage wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeken en rapporten, die elk een eigen definitie van ‘arbeidsmigrant’ gebruiken. De aantallen arbeidsmigranten kunnen daardoor uiteenlopen in de verschillende onderzoeken. Een voorbeeld: als er alleen wordt gekeken naar arbeidsmigranten die zich in Nederland vestigen, dan laat dat arbeidsmigranten die slechts 3 à 4 maanden in Nederland werken en daarna weer terugkeren naar het thuisland buiten beschouwing.

Het is van belang om te beseffen dat arbeidsmigranten geen homogene groep vormen. Er is een enorme diversiteit onder arbeidsmigranten. Deze jaarrapportage hanteert hetzelfde begrip van arbeidsmigranten als het Aanjaagteam, maar zal soms cijfers geven van een grotere of juist beperktere groep. Waar mogelijk zal dit expliciet worden vermeld. Daarnaast is het goed om te benadrukken dat alle cijfers die worden gegeven, in dit hoofdstuk en in de hele jaarrapportage, altijd een bepaald peilmoment hebben. Veel arbeidsmigranten zijn seizoenwerkers en hun aantal fluctueert dan ook door het jaar heen.

Het doel van deze jaarrapportage is om inzicht te geven in de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam en om een breed beeld te schetsen van de ontwikkelingen rondom arbeidsmigratie. Door deze rapportage jaarlijks te herhalen, kan er op den duur ook iets worden gezegd over de ontwikkelingen en trends rondom de positie van arbeidsmigranten in Nederland.

Figuur A: Arbeidsmigranten in Nederland



Arbeidsmigranten in Nederland

- De ‘Staat van Migratie 2021’¹ geeft inzicht in de migratiestromen en -aantallen in Nederland. Uit deze rapportage, die vanaf 2021 jaarlijks wordt opgesteld, komt naar voren dat ongeveer de helft (48%) van alle migranten in Nederland uit een EU-land² komt.
- In Nederland³ zijn de meeste Midden- en Oost-Europese migranten afkomstig uit Polen (274.250), gevolgd door Roemenië (64.300) en Bulgarije (47.420). In totaal waren er in eind 2019 611.800 werkenden⁴ in Nederland uit de EU⁵, waarvan 375.400 uit de EU uitbreidingslanden⁶.
- De meeste arbeidsmigranten wonen en werken in de regio’s Groot-Amsterdam, Haaglanden, Rijnmond, West-Brabant en Noord-Limburg.⁷
- Arbeidsmigranten die in Nederland komen werken zijn veelal jong. Volgens onderzoek van de ABU en de NBBU is een kwart van alle arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken jonger dan 24 jaar en is 62% van de arbeidsmigranten jonger dan 35 jaar.⁸
- Bij de arbeidsmigranten die als uitzendkracht bij een ABU of NBBU-uitzendbureau werken, blijkt 64% man en 36% vrouw.
- Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers melden via het online meldloket. De cijfers van het meldloket bieden een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland. Het totale aantal gemelde werknemers van februari 2020 tot en met december 2020 is 315.230. Daarvan hadden 94.417 werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 220.813 een EU-nationaliteit. Dit geeft echter een ietwat vertekend beeld van de verhouding tussen werknemers van binnen en buiten de EU. In deze aantallen zitten namelijk ook veel meldingen die terugslaan op de sector internationaal wegtransport. Het gaat om relatief veel vrachtwagenchauffeurs van buiten de EU, EER of Zwitserland die voor korte (soms slechts enkele uren) of langere tijd in Nederland rijden. Het totaal van gemelde werknemers in de sector internationaal wegtransport bedroeg in 2020 circa 264.000, waarvan 181.000 EU-onderdanen en 83.000 van buiten de EU. Van de gemelde werknemers in andere sectoren (meer dan 50.000) was driekwart EU-onderdaan en een kwart kwam van buiten de EU.

¹ Kamerstuk 30 573, nr.185.

² Inclusief Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland (EFTA landen)

³ Cijfers afkomstig uit de CBS Migrantenmonitor 2019

⁴ Zowel werknemers als zelfstandigen

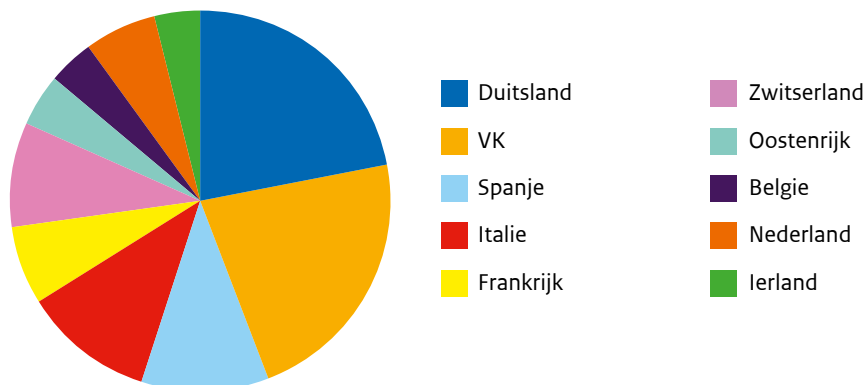
⁵ Inclusief het Verenigd Koninkrijk

⁶ Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië

⁷ CBS Migrantenmonitor 2019

⁸ KBA Nijmegen (in opdracht van ABU/NBBU) - Arbeidsmigranten in Nederland (2020)

Figuur B: Werklanden EU-arbeidsmigranten



Europese ontwikkelingen

- Elk land in de EU heeft te maken met arbeidsmigratie, als zendend land en als ontvangend land. In totaal gaat het om 4,2% van de Europese beroepsbevolking die werkt in een andere lidstaat; dat zijn ongeveer 11,9 miljoen werknemers.⁹
- In 2019 waren in zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk 2 miljoen werknemers uit andere lidstaten werkzaam¹⁰, gevolgd door Spanje en Italië (elk goed voor ongeveer 1 miljoen werknemers uit andere lidstaten).
- In de periode 2018-2019 is een toename te zien van het aantal werkenden uit andere lidstaten die in Nederland, Spanje en Oostenrijk zijn gaan werken.
- Roemenië, Polen, Italië, Portugal en Bulgarije zijn de landen waar de meeste arbeidsmigranten in de EU vandaan komen. Samen zijn zij goed voor 58% van het aantal mobiele EU-burgers.
- Daarnaast zijn er in de EU ook veel grenswerkers die in het ene EU-land werken maar in het aangrenzende EU-land wonen. Waarbij zij dagelijks of tenminste eens per week naar huis gaan. In de EU waren in 2019 ongeveer 1,85 miljoen grenswerkers actief.

⁹ Bron: European Commission Annual Report on Intra-EU mobility, 2020: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=8369>

¹⁰ In de cijfers van 2019 is het effect van de Brexit nog niet zichtbaar.

Wie is 'de arbeidsmigrant'?

Deze jaarrapportage gaat over de positie van arbeidsmigranten die veelal uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa komen om voor een korte tijd in Nederland te werken in praktijkgeschoolde of ongeschoolde banen. Binnen deze groep bestaat een grote diversiteit. Niet alleen qua herkomstland, maar ook qua zaken als leeftijd, opleidingsniveau, cultuur en persoonlijkheid. Er wordt vaak gesproken over 'de arbeidsmigranten', alsof dit een homogene groep is, terwijl arbeidsmigranten juist enorm verschillen wat betreft achtergronden en ambities.

Dit beeld wordt bevestigd in een interview met Kamil (38) uit Polen. Hij kwam in 2009 naar Nederland met zijn vrouw om in een korte tijd veel geld te kunnen verdienen. Zijn eigen hoveniersbedrijf in Polen had geen opdrachten in de wintermaanden. Kamils werk in Nederland was nodig om deze periode te overbruggen. Hij ging aan de slag als productiemedewerker in de vleessector en dat beviel hem erg goed. In eerste instantie werkte hij via een uitzendbureau, maar na 8 maanden kreeg hij een vast contract bij de inlener. Hij werkte zich binnen het bedrijf op van productiemedewerker tot bedrijfsleider, en in plaats van een paar maanden heeft hij uiteindelijk 10 jaar voor dit bedrijf gewerkt. Ondertussen kreeg hij twee kinderen en heeft hij met zijn vrouw een huis gekocht. De eerste vier jaar sprak hij in Nederland uitsluitend Engels, omdat hij Nederlands een gekke taal vond en dacht dat hij op korte termijn toch weer terug zou gaan naar Polen. Toen hij zich realiseerde dat hij zich in Nederland wilde vestigen, is hij Nederlands gaan leren via de werkgever. Hij spreekt het nu uitstekend.

Kamils verhaal is geen typisch verhaal, maar ook geen atypisch verhaal. Net als Nederlanders heeft elke arbeidsmigrant andere ambities en verwachtingen en blijken dingen soms mee- of tegen te vallen. Kamil is tegenwoordig vrijwilliger en helpt landgenoten die het moeilijk hebben of die tegen (taal)barrières aanlopen. Zijn boodschap aan Nederland is om arbeidsmigranten meer op waarde te schatten en ze te zien als medeburger. Arbeidsmigranten zijn van groot belang voor het draaien van onze economie, maar Kamil ziet nog steeds dat het imago van arbeidsmigranten slecht is en dat veel Midden- en Oost-Europeanen last hebben van discriminatie en van generalisaties over 'de arbeidsmigrant'.

Om de beeldvorming rondom arbeidsmigranten te verbeteren, is er door onder andere uitzendbureaus, huisvesters en (de)centrale overheden in 2021 een campagne gestart met de titel *Arbeidsmigratie werkt*. In deze campagne wordt de veelzijdige en menselijke kant van arbeidsmigranten belicht. Arbeidsmigranten zijn niet alleen internationale werknemers, maar ook gewoon mensen met hun eigen dromen en ideeën.

2. Werk

Arbeidsmigranten kunnen werken in uiteenlopende sectoren. Dit hoofdstuk schetst de verschillende maatregelen die worden genomen om de werksituatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Dit zijn veelal maatregelen met een lange doorlooptijd, wat als consequentie heeft dat er nu nog geen verbetering of achteruitgang kan worden waargenomen. Dit betekent dat de schrijvende situaties op het werk, die worden omschreven in *Geen tweederangsburgers*, nog steeds aan de orde zijn.

Arbeidsmigranten komen naar Nederland om te werken. Het is van belang dat dit werk eerlijk, gezond en veilig is. Het advies van het Aanjaagteam staat daarbij uitgebreid stil bij de rol van uitzendbureaus. Veel arbeidsmigranten komen immers naar Nederland via een uitzendbureau en regelen via die weg zowel het vervoer, de huisvesting en de zorgverzekering. Het Aanjaagteam kwam tot de conclusie dat er verschillende misstanden zijn die worden veroorzaakt door uitzendbureaus en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten.

- De voornaamste aanbeveling wat betreft uitzendbureaus is om deze beter te reguleren door middel van een *verplicht certificeringsstelsel*. Daarnaast geeft het Aanjaagteam een aantal aanbevelingen voor inhoudelijke eisen in dat certificeringsstelsel.
- Ook doet het Aanjaagteam een aantal aanbevelingen gericht aan sociale partners om in *cao's tot afspraken te komen die eerlijk werk garanderen*. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over het voorkomen van het opbouwen van schulden of een inkomensgarantie.


Betere beheersing van de uitzendsector H2

2.1.A	Verplicht certificering van uitzendbureaus	
2.1.B	Verplicht het gebruik van de g-rekening	
2.1.C	Waarborgsom	
2.1.D	Inhoudelijke controle door de KvK	
2.1.E	Aansprakelijkheid van de inlener	
2.1.F	Bestuursrechtelijk bestuursverbod	
2.1.G	Meldplicht bij ongelukken voor uitzendbureaus	
2.1.H	Buitenlandse uitzendbureaus	
2.2.A	Due diligence in jaarverslagen	
2.2.B	Gegarandeerd minimumloon voor de eerste 2 maanden	
2.2.C	Geen schulden opbouwen	
2.2.D	Transparantie over de minimum inhuurprijs	

Classificatie


 Voltooid

 Doorlopend


 In uitvoering

 In onderzoek/verkenning/consultatie

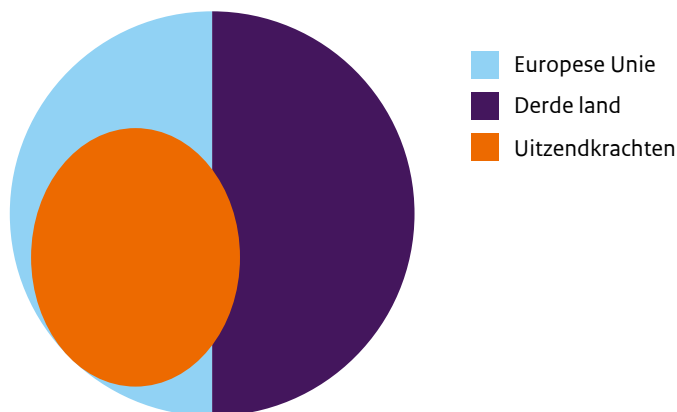
 In afwachting nieuw kabinet

 Geïntegreerd in bestaand traject

 Aanbeveling gericht aan sociale partners

 Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Figuur A: Herkomst arbeidsmigranten en aandeel uitzendarbeid



Het werk van arbeidsmigranten

- Arbeidsmigranten hebben een hoge arbeidsmarktparticipatie, maar door het soort werk en de korte duur ervan, is hun inkomen lager dan bij mensen met een Nederlandse achtergrond. Arbeidsmigranten met een Poolse achtergrond verdienen gemiddeld 25.000 euro per jaar en mensen met een Bulgaarse achtergrond 21.500 euro per jaar.¹¹
- Uit de CBS Migrantenmonitor 2019 blijkt dat Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten veelal werken in de sectoren 'Verhuur en overige zakelijke dienstverlening' (onder andere uitzendbureaus), 'Handel', 'Industrie' en 'Landbouw, bosbouw en visserij'. Via de uitzendbureaus, waar een groot deel van de arbeidsmigranten werkt, komen zij terecht in verschillende sectoren.
- Volgens data van de CBS-migrantenmonitor waren er in 2019 45.300 EU-arbeidsmigranten als zelfstandige in Nederland aan het werk.
- Het Aanjaagteam omschreef verschillende misstanden die voorkomen bij het werk van arbeidsmigranten. In een rapportage van de Inspectie SZW worden ook verschillende (schijn)constructies toegelicht waar arbeidsmigranten mee te maken kunnen krijgen, zoals de verplichte huur van slechte huisvesting, onjuist gebruikmaken van A1-verklaringen voor de afdracht van sociale premies of het contant terugbetalen van een deel van het loon.¹² Deze onwenselijke constructies komen niet uitsluitend bij arbeidsmigranten voor, maar arbeidsmigranten zijn wel kwetsbaar voor benadeling door de werkgever.¹³
- Arbeidsmigranten werken in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn om de economie en de samenleving draaiend te houden. Ze worden vaak ingezet om eenvoudig en routinematig productiewerk uit te voeren waarvoor nauwelijks Nederlandse werknemers zijn te vinden. SEO Economisch Onderzoek heeft in 2018 uitgerekend dat de groep arbeidsmigranten 11 miljard euro heeft bijgedragen aan het nationaal inkomen van Nederland in 2016¹⁴.

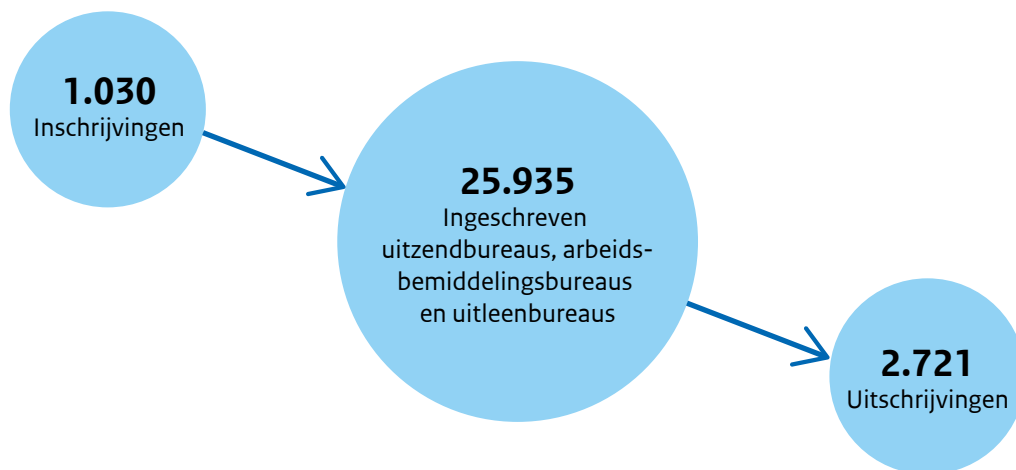
¹¹ CBS Integratiemonitor 2020

¹² Inspectie SZW – Rapportage kostenvoordeel en arbeidsuitbuiting (2021)

¹³ Inspectie SZW - Staat van eerlijk werk (2019)

¹⁴ SEO Economisch Onderzoek - De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland (2018)

Figuur B: Omvang en dynamiek uitzendsector



Uitzendbureaus

- Veel arbeidsmigranten werken op basis van een uitzendcontract. Het Aanjaagteam heeft speciale aandacht voor uitzendbureaus, omdat de mate waarin arbeidsmigranten afhankelijk zijn van uitzendbureaus kunnen leiden tot misstanden. De CBS Migrantenmonitor 2019 stelt dat 255.300 EU-arbeidsmigranten in Nederland werkzaam zijn in de 'Verhuur en overige zakelijke diensten', waar onder andere een uitzendbureaus en uitleenbureaus onder vallen.
- In de CBS-data kan geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende sectoren waar de arbeidsmigranten als uitzendkracht aan het werk gaan. Uit een enquête onder de leden van de ABU en de NBBU¹⁵ blijkt echter dat in 2020 44% van de arbeidsmigranten werkzaam is in de logistiek, 19% in de tuinbouw en 13% in de voedingsmiddelenindustrie.
- Brancheorganisaties ABU en NBBU bemiddelden in 2019 voor 208.700 EU-arbeidsmigranten¹⁶ in de uitzendsector. Rond de 20% van de EU-arbeidsmigranten in 2019 werkt niet bij een uitzendbureau dat bij de ABU of NBBU is aangesloten.¹⁷
- Een werkgever die mensen wil uitleen kan zich bij de Kamer van Koophandel inschrijven onder verschillende SBI-codes: arbeidsbemiddeling (7810), uitzendbureau (78291), uitleenbureau (78202). Uit navraag bij de Kamer van Koophandel, blijkt dat er in 2020 in totaal 1.030 nieuwe ondernemingen onder die SBI-codes zijn ingeschreven. Tegelijkertijd zijn er ook 2.721 uitzendbureaus, arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleenbureaus in dat jaar gestopt. Dit geeft aan dat er relatief veel dynamiek in de sector zit.
- De meeste uitleeners zitten in Amsterdam (2.099 KvK-inschrijvingen) gevolgd door Rotterdam (1.437) en Den Haag (1.231). In totaal staan er 25.935 ondernemingen bij de KvK ingeschreven die een vorm van uitzenden als hoofdactiviteit hebben.
- Het aantal uitzendbureaus, arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleenbureaus dat bij de KvK staat ingeschreven, wijkt fors af van het aantal dat door het CBS wordt gehanteerd, namelijk 14.000 uitzendbureaus. Een KvK-registratie als uitzendbureau hoeft immers niet te betekenen dat de onderneming ook daadwerkelijk actief is op die markt. Het CBS koppelt de data van KvK aan gegevens van de loonaangifteketen. De KvK-data laten echter wel zien wat de instroom en uitstroom is van uitzenders die starten of stoppen op de arbeidsmarkt.

¹⁵ <https://www.abu.nl/arbeidsmigranten-in-nederland-de-cijfers/>

¹⁶ Zowel de EU landen als de landen uit de Europese Vrijhandelsassociatie

¹⁷ <https://www.abu.nl/arbeidsmigranten-in-nederland-de-cijfers/>

Glastuinbouw Nederland

Internationale werknemers zijn belangrijk voor de land- en tuinbouw. Dat geldt ook voor de glastuinbouw, waar door het jaar heen zo'n 80.000 mensen werken. In piekperioden loopt dat zelfs op naar 113.000. Hiervan is 72% flexibel inzetbaar en van dit deel is 80% afkomstig uit het buitenland. Werkgeversorganisatie Glastuinbouw Nederland heeft samen met leden een *Masterplan internationale werknemers* opgesteld. Als onderdeel daarvan worden checklists verstrekt voor het werken met bonafide uitzendbureaus. Er zijn ook checklists waarmee een inlener kan zien wat zijn verantwoordelijkheden zijn. Ook wordt er onder werkgevers en internationale werknemers onderzoek gedaan naar de doorstroom van flex naar (vaste)dienstverbanden, en wordt er met name bekeken hoe dit kan worden bevorderd. Daarnaast is er met vakbonden en Stigas een project gestart gericht op de verantwoordelijkheden voor de arbeidsomstandigheden van internationale werknemers die uitzendkracht zijn. Op de website wordt gestimuleerd om melding te maken van onregelmatigheden op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeids- en woonomstandigheden bij werkgevers en uitzendbureaus – ook als het alleen om vermoedens van misstanden gaat. Daarvoor zijn op de website links opgenomen naar (handhavings)instellingen zoals Inspectie SZW, SNCU, SNA, SNF en AKF. Glastuinbouw Nederland is actief lid van het Fieldlab GoWest, een initiatief van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie in samenwerking met een groot aantal partijen, om mensenhandel en arbeidsuitbuiting aan te pakken. Daarnaast wordt er met de Universiteit van Tilburg een meetlat *Goed werkgeverschap internationale werknemers* ontwikkeld en is er sinds mei 2021 een Raad van Advies ingericht met niet bij Glastuinbouw Nederland betrokken personen die kritisch en scherp kijken naar de invoering, voortgang en monitoring van het masterplan.

Aanbevelingen: Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken (aanbevelingen 2.1 A t/m H)

Het Aanjaagteam heeft acht aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op een verplicht certificeringstelsel. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een projectteam opgezet dat werkt aan de uitwerking van een verplicht certificeringstelsel van uitzendbureaus. Alle eisen die zijn aanbevolen door het Aanjaagteam worden in werkgroepen besproken als onderdeel van het verplicht certificeringstelsel. In de werkgroepen zitten, naast het ministerie van SZW, vertegenwoordigers van de werkgevers, werknemers, de Inspectie SZW en de Belastingdienst.

In het traject van de verplichte certificering komen ook het bestuursrechtelijk bestuursverbod, de meldplicht bij ongevallen door uitzendbureaus, de waarborgsom, gebruik van een g-rekening en de buitenlandse uitzendbureaus, aan bod. Het streven is om de uitwerking medio 2022 gereed te hebben.

Meldplicht ongelukken bij uitzendbureaus (aanbevelingen 2.1 G)

Een op de vier geregistreerde slachtoffers van een arbeidsongeval is een uitzendkracht of zelfstandige¹⁸. Om die reden adviseerde het Aanjaagteam om het uitzendbureau ook de verplichting te geven, naast de inlener, om meldingsplichtige arbeidsongevallen te melden bij de Inspectie SZW. De uitwerking van een dergelijke meldplicht wordt meegenomen in het traject rondom de verplichte certificering van uitzendbureaus. Indien er een meldplicht voor uitzendbureaus wordt ingevoerd, kan er in de komende jaarrapportages worden gekeken naar een mogelijke verbetering ten aanzien van de huidige ondermelding van arbeidsongevallen bij uitzendkrachten.

¹⁸ <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/aantal-arbeidsongevallen-neemt-toe-inspectie-szw-gaat-strenger-toezien-op-preventie>

Op grond van artikel 9 lid 1 van de Arbeidsomstandighedenwet is iedere werkgever verplicht ongevallen die plaatsvinden tijdens of door het werk en die leiden tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname, direct te melden bij de Inspectie SZW. Als een werkgever niet voldoet aan de verplichting om een meldingsplichtig arbeidsongeval (direct) te melden aan de Inspectie SZW, is er sprake van een overtreding en kan de Inspectie SZW een boete opleggen.

Bij de Inspectie SZW loopt nog een onderzoek naar de omvang van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen. In het Jaarverslag 2021 van de Inspectie SZW - dat in het voorjaar van 2022 wordt gepubliceerd - zal hierover worden gerapporteerd.

Aanbevelingen: Cao-afspraken om eerlijk werk te garanderen



Due diligence (aanbeveling 2.2 A)

Om de aanbeveling van 'due diligence' in jaarverslagen over te nemen, wordt er aangesloten bij de al lopende trajecten rondom (Internationaal) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Op dit moment wordt een wetsvoorstel 'Tegen slavernij en uitbuiting; een wettelijke ondergrens voor verantwoord ondernemen'¹⁹ besproken en wordt in Europees verband wetgeving verwacht waarmee bedrijven verplicht worden om de risico's van mensenrechtenschendingen in hun keten te identificeren, meer transparantie hierover te creëren en om deze schendingen proactief te verhelpen. Door deze trajecten worden inleners²⁰ straks verplicht om transparante en 'schone' ketens in te richten, waardoor alle partijen in de keten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen om goede werk- en woonomstandigheden voor arbeidsmigranten te realiseren.



Cao-afspraken om eerlijk werk te garanderen (aanbeveling 2.2 B, C, D)

De aanbevelingen van het Aanjaagteam die betrekking hebben op de cao-afspraken zijn gericht aan sociale partners. Werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zouden afspraken moeten maken over een gegarandeerd minimumloon voor de eerste twee maanden, een verbod op het opbouwen van schulden en transparantie over de minimum inhuurprijs. Deze aanbevelingen moeten landen in cao's van sectoren en bedrijfstakken waar veel arbeidsmigranten werken, bijvoorbeeld in de uitzendsector. Sociale partners hebben de aanbevelingen van het Aanjaagteam al omarmd²¹. De ABU en NBBU hebben met de FNV, CNV en De Unie afspraken gemaakt over onder andere een inkomensgarantie ter hoogte van het wettelijk minimumloon voor de eerste twee maanden bij een uitzendwerkgever. Ook is afgesproken dat arbeidsmigranten tot vier weken na het einde van de uitzendovereenkomst in hun huisvesting kunnen blijven.²²

¹⁹ Initiatiefwetsvoorstel CU, SP, PvdA en GL 'Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen' (kamerstuk 35 761) d.d. 11 maart 2021.

²⁰ De EU-verplichting die er mogelijk komt, zal naar verwachting niet gaan gelden voor het midden- en kleinbedrijf.

²¹ Zie ook het MLT-advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025 van de SER d.d. 2 juni 2021.

²² <https://www.abu.nl/kennisbank/cao-voor-uitzendkrachten/vakbonden-en-abu-bereiken-akkoord-over-nieuwe-cao-voor-uitzendkrachten/>

In 2021 is het onderzoek 'Cao-afspraken buitenlandse gedetacheerde werknemers' uitgevoerd door de Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW) van het ministerie van SZW²³. Dit onderzoek richt zich op de gedetacheerde buitenlandse werknemers, maar kijkt ook naar het aantal cao's dat is afgesloten waarin expliciet afspraken zijn gemaakt met betrekking tot alle (niet-gedetacheerde) buitenlandse werknemers.

- In 26 van de 188 onderzochte cao's (14%) zijn bepalingen aangetroffen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse gedetacheerde werknemers.
- In 17 van de 188 onderzochte cao's (9%) is een bepaling over buitenlandse uitzendbureaus opgenomen.
- In 12% van alle onderzochte cao's staan bepalingen ten aanzien van huisvesting(kosten).
- 9 van de 26 cao's met bepalingen over arbeidsvoorwaarden van buitenlandse gedetacheerde werknemers stellen een actuele Engelstalige versie van de cao ter beschikking op de website van SZW.

Uitzendbureau wil alles 'Roemerproof'

Han van Horen, een van de oprichters van uitzendbureau HOBII, herkent zich in de analyse van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de aanbevelingen die het team doet. Naar aanleiding van het rapport heeft hij zich in een subcommissie van ABU International samen met vijf andere ondernemers gebogen over het vraagstuk van de bescherming van arbeidsmigranten. Deze subcommissie heeft de 'Fair Employment Code' opgesteld. Daarin staat onder andere dat arbeidsmigranten ten minste vijf dagen na het beëindigen van de uitzendovereenkomst nog in hun huisvesting kunnen blijven. Er zijn plannen om dit te verlengen tot vier weken.

Uitzendbureau HOBII is daarnaast ook zelf aan de slag gegaan met het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten. Naar aanleiding van het rapport van het Aanjaagteam ontdekte het uitzendbureau dat arbeidsmigranten in de praktijk pas drie weken na aankomst in Nederland hun zorgverzekeringspasje ontvangen. De arbeidsmigranten waren wel verzekerd, maar waren hier niet van op de hoogte. HOBII heeft nu met zorgverzekeraar HollandZorg afgesproken dat nieuwe arbeidsmigranten direct toegang hebben tot een zorgportaal waarin ze de gegevens van hun zorgverzekering vinden.

HOBII zet nog meer stappen. Zo moeten goed functionerende uitzendkrachten voortaan versneld een zogenaamd 'fase C'-contract aangeboden krijgen. HOBII geeft ook een minimumurengarantie van 24 uur per week, en gaat dat stapsgewijs verhogen. Han van Horen geeft aan dat zijn uitzendbureau ook op het vlak van huisvesting alles 'Roemerproof' wil maken, maar signaleert dat de grote tekorten in de woningmarkt dit bemoeilijken.

²³ <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/>

3. Registratie

Om in Nederland aanspraak te kunnen maken op je rechten, en je plichten te kunnen vervullen, is correcte registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) van belang. De overheid heeft op dit moment onvoldoende zicht op het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland. Veel EU-arbeidsmigranten blijven te lang als niet-ingezetene geregistreerd, en stuiten op drempels als zij aanspraak willen maken op hun rechten. Alle aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten voor het thema Registratie zijn door het kabinet omarmd.

De aanbevelingen van het Aanjaagteam op het gebied van registratie zijn op te delen in twee aandachtspunten:


- Het *verbeteren van de registratiesystemen* om beter zicht te krijgen op arbeidsmigratie. Daarvoor moeten contactgegevens en verblijfsadressen worden opgenomen in de BRP, zodat contact opgenomen kan worden met de arbeidsmigranten.
- De *dienstverlening aan arbeidsmigranten moet worden verbeterd*, door onder andere het gebruik van DigiD mogelijk te maken en de RNI-loketten als informatiepunt in te richten.

H3 Zicht krijgen op arbeidsmigratie	
3.1.A Actieve zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van registratie	
3.1.B Registreer contactgegevens van arbeidsmigranten in de BRP	
3.1.C Registreer het feitelijke verblijfsadres	
3.1.D Gebruik signalen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit	
3.1.E Goede registratie is een onderdeel is van de certificering	
3.1.F Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten	
3.2.A RNI-loketten, naast registratiepunt ook informatiepunt	
3.2.B Maak gebruik DigiD mogelijk	

Classificatie


 Voltooid

 Doorlopend


 In uitvoering

 In onderzoek/verkenning/consultatie

 In afwachting nieuw kabinet

 Geïntegreerd in bestaand traject

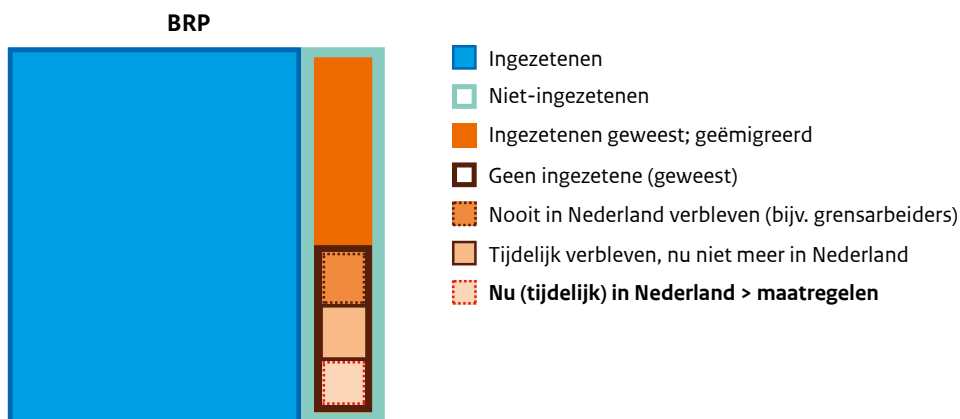
 Aanbeveling gericht aan sociale partners

 Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Registratie in de Basisregistratie Personen

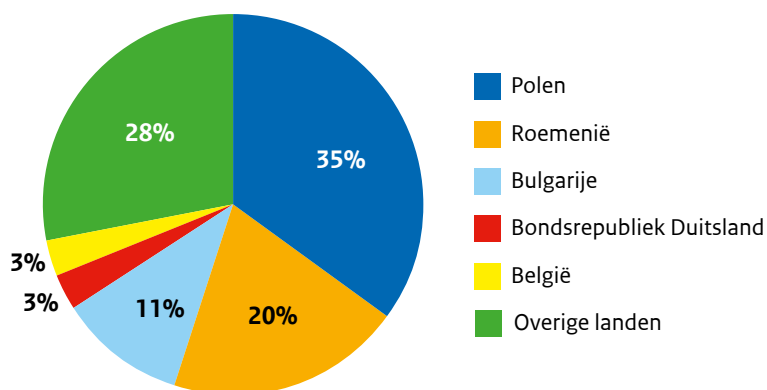
- In de Basisregistratie Personen (BRP) staan de persoons- en adresgegevens van 26 miljoen mensen met een relatie met de Nederlandse overheid.
- Bij inschrijving in de BRP wordt een burgerservicenummer (BSN) uitgereikt. Er is geen andere manier om een BSN te verkrijgen.
- In de BRP staan (cijfers per 1 oktober 2021):
 - **Ingezetenen** van de Nederlandse gemeenten (17.579.000 personen).
 - **Niet-ingezetenen**: personen die niet in Nederland wonen maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben. In totaal gaat het om ruim 4.730.000 personen, waaronder 2.541.000 uit Nederland geëmigreerden (inwoner geweest). 2.189.000 personen hebben nooit als inwoner geregistreerd gestaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld grensarbeiders, maar ook mensen die tijdelijk in Nederland verblijven of hebben verbleven, waaronder EU-arbeidsmigranten. Omdat er (nog) geen tijdelijke verblijfsadressen worden geregistreerd, zijn er geen cijfers beschikbaar over aantallen niet-ingezetenen die in Nederland verblijven of tijdelijk hebben verbleven.
 - **Overledenen**: de gegevens van personen die na de invoering van de BRP (in 1994) zijn overleden (niet opgenomen in figuur A).
- Er wordt in de (wet) BRP geen onderscheid gemaakt tussen EU-arbeidsmigranten en anderen met een relatie met de Nederlandse overheid. Voor iedereen geldt:
 - Voor registratie in de BRP is deugdelijke identificatie vereist.
 - Er is een aangifteplicht voor inschrijving als inwoner in een gemeente bij verblijf in Nederland van *naar verwachting* langer dan vier maanden binnen zes maanden. Het doel van verblijf is niet relevant.
 - Voor registratie als inwoner is rechtmatig verblijf in Nederland vereist (EU-burgers hebben rechtmatig verblijf).

Figuur A: Groepen in de BRP



- EU- arbeidsmigranten komen in alle drie de categorieën voor. Er zijn echter geen cijfers bekend over hoeveel van de geregistreerden EU-arbeidsmigranten zijn.
- Wel worden gegevens geregistreerd over nationaliteit en adres. Bij niet-ingezetenen gaat het om het adres in het buitenland.
- Er is dus wel bekend wat de woonlanden zijn van niet-ingezetenen.
- De top 5 van woonlanden staan in figuur B met geregistreerde woonlanden bij inschrijving als niet-ingezetene.

Figuur B: Nieuwe inschrijvingen als niet-ingezetene in 2021 (tot en met augustus): geregistreerde woonlanden



Opvolging van de aanbevelingen



Het aanpassen van de Basisregistratie Personen (BRP)
(Aanbeveling 3.1 B en C).

Het kabinet werkt aan aanpassingen in de BRP om contactgegevens²⁴ en feitelijke verblijfsadressen te kunnen gaan registreren en verstrekken. Die gegevens zullen vervolgens gebruikt worden om zicht te krijgen op het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland, maar ook om met hen (en andere kort in Nederland verblijvende personen) contact te kunnen opnemen om tijdige inschrijving als inwoner te bevorderen.



Het inrichten van een sluitend proces voor registratie en actueel houden van de gegevens van EU-arbeidsmigranten
(Aanbeveling 3.1 A, D, E en F)

In het BRP-stelsel werken overheidsorganisaties samen om de gegevens te registreren en actueel te houden. Daarvoor zijn diverse voorzieningen beschikbaar en processen ingericht. Voor het inrichten van een sluitend proces voor registratie en bijhouden van gegevens van EU-arbeidsmigranten wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande voorzieningen en processen, maar er worden ook nieuwe elementen toegevoegd die specifiek op deze doelgroep zijn gericht. Daarin is ook een rol voor werkgevers weggelegd.



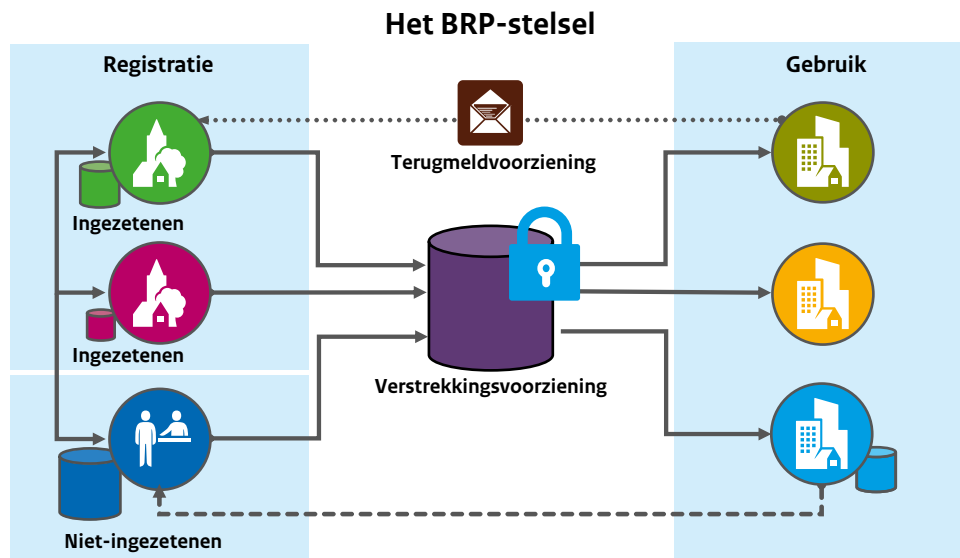
Het verbeteren van toegang tot informatie en dienstverlening van de overheid voor EU-arbeidsmigranten
(Aanbeveling 3.2 A en B)

De BRP-inschrijving en DigiD zijn nodig om toegang te krijgen tot de (digitale) dienstverlening van de Nederlandse overheid. De informatievoorziening hierover wordt verbeterd en arbeidsmigranten kunnen straks eenvoudiger een DigiD aanvragen.

²⁴ Bij 'contactgegevens' gaat het om e-mailadressen en/of (mobiele) telefoonnummers.

Toelichting: Hoe werkt het nu

Figuur C: Registreren, bijhouden en verstrekken van persoonsgegevens in het BRP-stelsel



Honderden organisaties werken in het BRP-stelsel samen om persoons- en adresgegevens te registreren, bij te houden en te verstrekken.

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de registratie en het bijhouden van gegevens van hun inwoners (ingezetenen), de minister van BZK voor de registratie en bijhouden van gegevens van niet-ingezetenen (RNI).
- Gemeenten hebben een bestand van hun eigen inwoners, de RNI bevat de gegevens van niet-ingezetenen.
- Negentien RNI-loketten verzorgen de registratie en het bijhouden van gegevens van niet-ingezetenen.
- Een aantal organisaties, waaronder de Belastingdienst en de SVB, sturen gegevens over niet-ingezetenen rechtstreeks aan de RNI.
- Gemeenten en RNI sturen wijzigingen door naar een centrale verstrekkingvoorziening.
- Duizenden organisaties krijgen de gegevens daaruit verstrekt om te gebruiken bij de uitvoering van hun wettelijke taken.
- De gebruikers melden twijfel over de juistheid van gegevens via de Terugmeldvoorzieningen aan de gemeente waar de persoon ingeschreven staat of aan de RNI.
- Wijzigingen in de BRP vereisen dus aanpassingen in diverse systemen en bij veel organisaties. Daarom wordt stapsgewijs gewerkt aan uitbreidingen en verbeteringen in de BRP.
- Wijzigingen in het stelsel betekenen ook altijd wijzigingen in wet- en regelgeving en in autorisaties.
- Vanwege de urgentie is vooruitlopend op aanpassingen in wet- en regelgeving en systemen daarom in 2021 gestart met een experiment met het registreren van contactgegevens (op vrijwillige basis).

Figuur D: Eerste resultaten registratie contactgegevens (januari tot en met augustus 2021):

Aantal dossiers met contactgegevens	E-mail- adressen	Telefoonnummers
79.196	59.789 (=75%)	73.227 (=92%)

In 2022 start de overheid met het registreren van (tijdelijke) verblijfsadressen. In de jaarrapportage van volgend jaar zal worden gerapporteerd over de data en inzichten die daaruit naar voren komen.

2021: Het experiment met contactgegevens

- Niet-ingezetenen, waaronder veel EU-arbeidsmigranten, kunnen zich in de BRP laten registreren bij 19 RNI-loketgemeenten. Zij worden dan in de BRP geregistreerd als niet-ingezetene.
- In januari 2021 is bij een aantal loketgemeenten gestart met de registratie van telefoonnummers en e-mailadressen, in februari volgden de overige loketgemeenten.
- Mensen werd bij de inschrijving gevraagd om deze gegevens op te geven en toestemming te geven voor gebruik van de gegevens door de Inspectie SZW en het ministerie van BZK in het kader van informatievoorziening.
- Van 79.196 niet-ingezetenen in de BRP zijn contactgegevens geregistreerd (vanaf de stapsgewijze start in januari/februari tot en met augustus).
- Dat gebeurde bij 73% van de *nieuwe* inschrijvingen en bij 22% van de wijzigingen van *bestaande* inschrijvingen.

2022: Aanpassingen in wet BRP en centrale systemen BRP

- In 2021 is gewerkt aan het voorbereiden van aanpassingen in de wet- en regelgeving BRP en de centrale systemen van de BRP om in 2022 te kunnen starten met het registreren, bijhouden en verstrekken van contactgegevens en tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen, met als bijzondere doelgroep de EU-arbeidsmigranten.
- De benodigde grondslagen in wet- en regelgeving treden in 2022 in werking. De grondslag voor het registreren en verstrekken van genoemde gegevens is tot stand gekomen door middel van een amendement van het lid Rajkowski c.s. bij een voorstel tot wijziging van de wet BRP²⁵.
- De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens werkt, in het kader van de Ontwikkelagenda BRP, nu aan de benodigde aanpassingen in de centrale systemen. Het gaat daarbij niet alleen om aanpassingen van de systemen om de gegevens te kunnen registreren en verstrekken, maar ook om de realisatie van een app waarmee EU-arbeidsmigranten eenvoudig wijzigingen in contactgegevens en verblijfsadressen kunnen doorgeven. Ook zijn er aanpassingen nodig om het gebruik van de gegevens mogelijk te maken. Zo moeten de autorisaties die gemeenten hebben op het gebruik van de gegevens van niet-ingezetenen worden uitgebreid, zodat die gegevens aan hen verstrekt kunnen worden voor hun wettelijke taken.
- De wijziging van de wet gaat in zodra de ICT-voorzieningen klaar zijn, naar verwachting in de zomer van 2022. Tot die tijd gaat het experiment met registratie op vrijwillige basis aan de RNI-loketten door, en kunnen de verzamelde gegevens (beperkt) gebruikt worden voor contact met de geregistreerden.
- Een gemeente kan in de toekomst zien hoe lang iemand op een adres geregistreerd staat en kan de persoon dan oproepen in verband met de aangifteplicht. De minister van BZK zal de duur van het verblijf in Nederland monitoren.

²⁵ Amendement-Rajkowski c.s. (kamerstuk 35 648, nr.12).

Hoe krijgen gemeenten straks met de nieuwe gegevens in de BRP zicht op verblijf in hun gemeente?

- De gemeente kan opvragen wie er op een specifiek adres geregistreerd staan, en krijgt dan niet alleen (zoals nu het geval is) de als inwoner geregistreeerde personen te zien, maar ook de personen die het adres hebben opgegeven als tijdelijk verblijfsadres.
- Er komen voorzieningen voor automatische berichtgeving bij registratie op een verblijfsadres in de gemeente;
- Gemeenten kunnen het verblijf van een persoon in de gemeente volgen. Bij verhuizing binnen de gemeente of bij vertrek naar een andere gemeente of naar het buitenland krijgt de gemeente dan bericht.
- Selectie van verblijfsadressen in een bepaald postcodegebied wordt mogelijk.

2021 - 2025 Inrichting sluitend proces voor registratie en bijhouden van de gegevens

- Voor het registreren en bijhouden van de BRP zijn een aantal voorzieningen beschikbaar en processen ingericht. Voor het inrichten van een sluitend proces voor het registreren en bijhouden van gegevens van EU-arbeidsmigranten wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van deze bestaande voorzieningen en processen, maar worden ook nieuwe elementen toegevoegd die specifiek zijn gericht op de arbeidsmigrantenproblematiek.



Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (Aanbeveling 3.1 D)

- Een bestaand instrument is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). In LAA werken publieke organisaties samen om incorrecte adresgegevens in de BRP te herkennen en te herstellen.
- Signalen die wijzen op een verkeerde adresregistratie worden gedeeld, geanalyseerd en geschikt gemaakt voor mogelijk onderzoek door gemeenten.
- Het Aanjaagteam heeft aanbevolen om signalen uit LAA te gebruiken voor correcte registratie van arbeidsmigranten. In 2021 is dit met veelbelovende resultaten getest in een pilot met het ontwikkelde signaal 'Langdurig niet-ingezetene' (zie kader).
- In 2022 wordt onderzocht of LAA ook andere signalen kan ontwikkelen om incorrecte registratie van niet-ingezetenen te herkennen en te herstellen.
- De registratie van tijdelijke verblijfsadressen betekent voor LAA dat meer gegevens beschikbaar komen om te kunnen gebruiken ten behoeve van signalen.
- LAA was een programma, maar wordt nu een structureel kwaliteitsinstrument voor de BRP. Een wetsvoorstel²⁶ daarvoor is in behandeling in het parlement. De minister van BZK krijgt daarin de rol om gemeenten te ondersteunen bij adresonderzoek met behulp van LAA-signalen.

²⁶ Voorstel voor Wijziging van de Wet basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening ter ondersteuning van de colleges van burgemeester en wethouders bij het onderzoek of een persoon als ingezetene in de basisregistratie personen op een adres in de gemeente dient te worden ingeschreven alsmede naar de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een ingezetene in de basisregistratie personen. Kamerstuknummer 35 772, nr. 2.

LAA-signaal “Langdurig niet-ingezetene”

De LAA (Landelijke Aanpak Adreskwaliteit) heeft drie proeven gedaan (in 2019-2020 met 11 gemeenten) en een pilot (in 2021 met 20 gemeenten) met het signaal ‘Langdurig niet-ingezetene’. Het gaat om de combinatie van als niet-ingezetene geregistreerd staan in de BRP en de aanvraag van een WW-uitkering met opgave van een adres in Nederland. In de pilot met dit signaal hebben gemeenten huisbezoeken afgelegd. In 40% van de gevallen bleek dat er een of meerdere personen mogelijk onterecht als niet-ingezetene stonden ingeschreven.

Het signaal is in eerste instantie ontwikkeld naar aanleiding van gevallen van vermeende fraude met WW-aanvragen. Echter, het hoofddoel van LAA is de verbetering van de adreskwaliteit in de BRP. Het signaal blijkt daarvoor bruikbaar. Bij de huisbezoeken werden mensen aangetroffen die niet of niet correct geregistreerd stonden (niet correct kan ook zijn: als niet-ingezetene geregistreerd staan terwijl de betreffende persoon als inwoner geregistreerd moet zijn). Ook zijn situaties van overbewoning en misstanden aangetroffen, waarmee LAA ook indirect een bijdrage kan leveren aan de bescherming van arbeidsmigranten.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en het UWV onderzoeken of landelijke inzet van het signaal in 2022 haalbaar is.

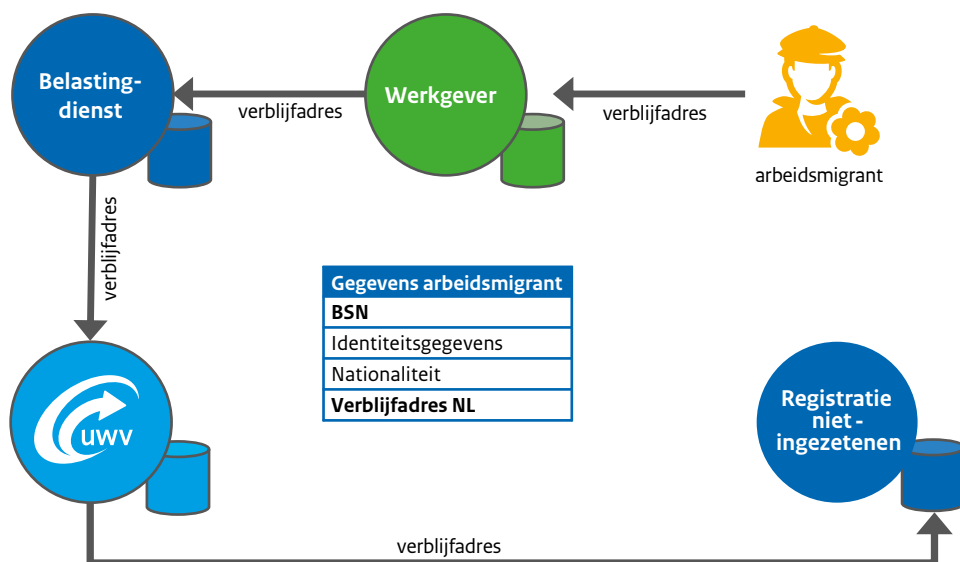


Experiment met rol voor gemeenten als aangewezen bestuursorgaan voor registratie gegevens niet-ingezetenen

- Een aantal bestuursorganen die daarvoor in BRP-regelgeving zijn aangewezen (o.a. de Belastingdienst) en 19 RNI-loketgemeenten zorgen voor het registreren en actualiseren van de BRP, onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Gemeenten hebben tot nu toe geen rol hierin.
- BZK bereidde in 2021 een experiment voor, waarin een dergelijke rol voor gemeenten zal worden uitgetoet. Een aantal gemeenten (colleges van B&W) zal worden aangemerkt als ‘aangewezen bestuursorganen’ in de zin van de Wet BRP. Deze gemeenten gaan (gewijzigde) gegevens doorgeven aan de minister van BZK. De minister neemt deze gegevens direct over in de BRP. Deze aangewezen bestuursorganen mogen ook gewijzigde gegevens doorgeven van personen die niet binnen hun gemeentegrenzen verblijven. Zo zou deze taak voor een hele regio uitgevoerd kunnen worden.
- In het najaar van 2021 vinden gesprekken plaats met gemeenten die interesse hebben getoond in een rol als aangewezen bestuursorgaan.
- Begin 2022 zal een AMvB (Experimentbesluit BRP) dat een grondslag biedt voor deze taak in consultatie gaan, met beoogde inwerkingtreding in 2022.

🔍 Rol werkgevers/ toezicht op registratie arbeidsmigranten (Aanbeveling 3.1 F)

Figuur E: Verblijfsadressen via de werkgever aanleveren



Bij de inrichting van een sluitend proces voor het registreren en bijhouden van gegevens over het verblijf van arbeidsmigranten wordt ook een rol voor werkgevers en de loonaangifteketen voorzien. Werkgevers weten immers wie er in Nederland aan het werk is, en als het (tijdelijk) verblijfsadres een vast onderdeel van de loonaangifte wordt, kan informatie daarover gebruikt worden ten behoeve van het bijhouden van de gegevens in de BRP.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens gaat statussen toevoegen voor niet-ingezetenen. De status wijzigt bij signalering dat de adresgegevens niet correct of onvolledig zijn, bijvoorbeeld als een verblijfsadres ontbreekt of iemand mogelijk onterecht als niet-ingezetene staat ingeschreven.

De status kan worden gebruikt als signaal aan werkgevers en arbeidsmigranten zelf om aan te geven dat gegevens moeten worden geactualiseerd. Mogelijk kunnen in de toekomst ook sancties worden opgelegd aan werkgevers die tekortschieten bij het aanleveren van verblijfsgegevens.

De ministeries van BZK en SZW zijn in overleg met UUV en de Belastingdienst over aanpassingen van de loonaangifteketen die hiervoor nodig zijn.

🔍 Onderzoek naar verplichte registratie

De staatssecretaris van BZK laat onderzoeken of het EU-recht mogelijkheden open laat voor verplichte registratie van verblijf in de BRP van personen die kortdurend (korter dan vier maanden) in Nederland verblijven. Onder andere de VNG en de gemeenten Den Haag, Westland en Rotterdam zijn betrokken bij het opstellen van de onderzoeksvragen. Uitkomsten worden voor de zomer van 2022 verwacht.

Het verbeteren van toegang tot informatie en dienstverlening van de overheid voor EU-arbeidsmigranten



RNI-loketten als informatiepunt (Aanbeveling 3.2 A)

Het Aanjaagteam adviseerde om de RNI-loketten niet alleen als registratiepunt te gebruiken, maar ook als informatiepunt. De mogelijkheden daarvoor zijn besproken, maar een brede informatiefunctie past niet bij de aard van de werkzaamheden van de loketten. De nadruk ligt op het identificatie- en registratieproces en dat zijn vitale processen waar bijzondere expertise voor nodig is. Bovendien is het nu al lastig om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben, vooral in piekperiodes. De RNI-loketten zullen daarom vooral een doorverwijsfunctie krijgen. Bij de inschrijving wordt een bewijs van de inschrijving uitgereikt. Daarop worden voortaan verwijzingen naar websites geplaatst. Ook is informatiemateriaal bij de loketten beschikbaar dat relevant is voor de arbeidsmigranten. De medewerkers kunnen doorverwijzen naar onder andere de informatiepunten bij bibliotheken.

De registratie van niet-ingezetenen zal op een andere manier wel gaan bijdragen aan een betere informatiepositie van EU-arbeidsmigranten. De app die ontwikkeld wordt voor het doorgeven van wijzigingen in de contactgegevens en tijdelijke verblijfsadressen, zal ook informatie bevatten. De geregistreerde e-mailadressen en telefoonnummers kunnen bovendien worden gebruikt om de doelgroep te informeren. Een eerste ervaring daarmee is in de zomer van 2021 opgedaan, door het versturen van e-mails met informatie over COVID-19-vaccinaties (zie kader). Die ervaring wordt nu ingezet om informatievoorziening via dit nieuwe kanaal op te zetten. Denk daarbij aan het informeren over de aangifteplicht die geldt zodra iemand naar verwachting langer dan vier maanden binnen zes maanden in Nederland gaat verblijven. Deze inspanningen passen in het breder versterken van de informatievoorziening aan arbeidsmigranten (zie ook hoofdstuk 'Samenleven').

Mails aan 30.000 arbeidsmigranten over de COVID19-vaccinatie

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens kon het ministerie van VWS door middel van de aan de RNI-loketten verzamelde e-mailadressen ondersteunen bij de informatievoorziening over de COVID-19-vaccinaties aan EU-arbeidsmigranten. Mailings met informatie over vaccinatiemogelijkheden werden in het Pools, Roemeens, Bulgaars, Spaans en Engels verstuurd aan de personen die hun e-mailadres hadden opgegeven.



Toegang tot DigiD (Aanbeveling 3.2 B)

- EU-arbeidsmigranten kunnen gebruik maken van DigiD, maar er zijn verbeteringen nodig in de aanvraagprocedure en het gebruik.
- Tot vorig jaar konden alleen niet-ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit een DigiD aanvragen, maar nu is het ook mogelijk met een EER-nationaliteit. Daarmee is DigiD toegankelijk voor alle EU-arbeidsmigranten.
- Er zijn nu twee situaties mogelijk:
 - Een EU-arbeidsmigrant kan in de BRP geregistreerd staan als ingezetene van Nederland (inwoner van een Nederlandse gemeente, met een woonadres in Nederland) of als niet-ingezetene (met een adres in het buitenland). Voor de EU-arbeidsmigrant die als inwoner van een Nederlandse gemeente staat geregistreerd, geldt de reguliere aanvraagprocedure waarbij de activeringscode naar het geregistreerde Nederlandse adres wordt verstuurd.
 - In de tweede situatie is er geen Nederlands adres en moet de activeringscode worden opgehaald aan een van de DigiD-balies.
- Het aanvraagproces op de website van DigiD.nl is dit najaar verbeterd. Als een niet-ingezetene het aanvraagproces voor ingezetene is ingegaan, wordt de persoon naar het goede proces doorgeleid (en andersom).
- Er zijn in Nederland op dit moment 11 loketten waar niet-ingezetenen een DigiD-code kunnen ophalen. Het streven is om de DigiD-aanvraag te combineren met de registratie in de BRP als niet-ingezetene aan een van de 19 RNI-loketten. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en Logius werken samen om dat mogelijk te maken. Hiervoor zijn aanpassingen in de systemen van zowel de BRP als DigiD nodig.
- BZK laat onderzoeken hoe in de toekomst tijdelijke verblijfsadressen gebruikt kunnen worden in het aanvraagproces voor DigiD.
- Naast het vergemakkelijken van het aanvraagproces, is er ook aandacht nodig voor het gebruik van DigiD. Zo is het de vraag of dienstverlening waartoe men via DigiD toegang krijgt, aansluit op behoeften van EU-arbeidsmigranten. BZK kijkt in dat kader ook naar de benodigde beveiligingsniveaus.

Wijze van registratie in BRP	Aanvraag DigiD mogelijk voor arbeidsmigrant?	Hoe?	Beveiligingsniveau (aanvullen)
Geregistreerd als inwoner bij gemeente, dus met adres in NL, NL paspoort, ID-kaart, rijbewijs	√	Digitale aanvraag en brief thuis	Hogere beveiligingsniveaus in toekomst mogelijk
Geregistreerd als inwoner bij gemeente, dus met adres in NL, geen NL paspoort, ID-kaart, rijbewijs	√	DigiD Buitenland loket	Substantieel (twee factor authenticatie met sms)
Geregistreerd als niet-ingezetene, EU-nationaliteit	√	DigiD Buitenland loket	Substantieel (twee factor authenticatie met sms)
Geregistreerd als niet-ingezetene, geen EER-nationaliteit	X	X	X

4. Huisvesting

In het rapport van het Aanjaagteam was er veel aandacht voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het probleem is tweeledig: er zijn te weinig huisvestingslocaties en er zijn veel locaties die kwalitatief onder de maat zijn. Daarnaast zijn arbeidsmigranten vaak erg afhankelijk van de werkgever voor hun huisvesting. Er zijn situaties waarbij de arbeidsmigrant zonder werk en daardoor ook vrijwel direct zonder huis komt te zitten. Het verruimen en verbeteren van het aanbod van huisvestingslocaties vergt tijd en is in ontwikkeling.

Het Aanjaagteam heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Het huisvestingsadvies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten rustte op vier pijlers:

- Het **verbeteren van de ondersteuning en het instrumentarium van gemeenten**
- Het zorgen voor **meer huisvesting**
- Het **verbeteren van de kwaliteit van de huisvesting**
- Het zorgen voor een betere **huurpositie**.


Meer en betere huisvesting voor Arbeidsmigranten H4

4.1.A Inzicht in bestaande sturingsmogelijkheden	
4.1.B Invoering verhuurdersvergunning	
4.1.C Handhaving door gemeenten	
4.2.A Afspraken over de landelijke opgave en gemeentelijke opgave	
4.2.B Regionale deals voor meer huisvesting	
4.2.C Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid	
4.3.A Integreer het SNF- en AKF-keurmerk	
4.3.B Overgang naar de nieuwe norm	
4.3.C Aangepaste oppervlakte norm in het Bouwbesluit	
4.3.D Geïntegreerd SNF/AKF keurmerk voor overige woonvormen	
4.3.E Samenwerking tussen gemeenten en keurmerken in de handhaving	
4.4.A Een zelfstandig huurcontract voor alle woonvormen	
4.4.B Ontkoppeling huur- en arbeidscontract op papier en in de praktijk	

Classificatie


 Voltooid

 Doorlopend


 In uitvoering

 In onderzoek/verkenning/consultatie

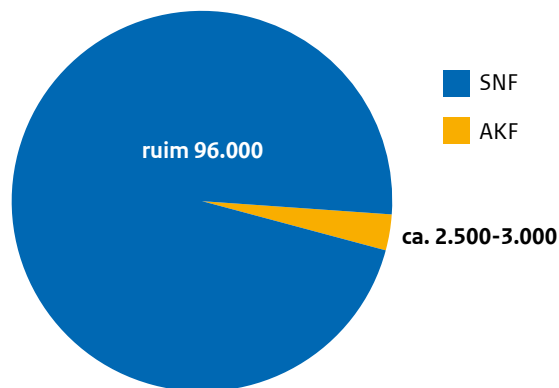
 In afwachting nieuw kabinet

 Geïntegreerd in bestaand traject

 Aanbeveling gericht aan sociale partners

 Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Figuur A: Aantal gecertificeerde plekken huisvesting arbeidsmigranten in 2019



- Bij **AKF** wordt het aantal plekken geschat op **2.500 tot 3.000** (gebaseerd op 100 bedrijven met huisvesting waarbij ruim 90% maar één huisvestingslocatie bezit en gemiddeld 25-30 bedden per locatie).
- Bij **SNF** gaat het in 2020 om 665 geregistreerde ondernemingen, verdeeld over 11.280 locaties.
- In 2019 betrof het 562 geregistreerde ondernemingen, verdeeld over 10.409 locaties.
- De totale capaciteit betrof in 2019 ruim **96.000 plekken**.

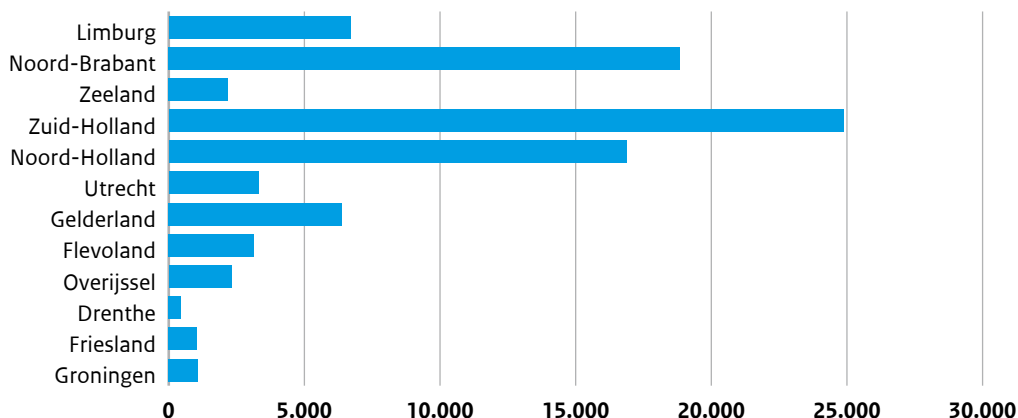
Let op: het betreft *beschikbare bedden*, niet *bezette bedden*.

- Het **tekort aan huisvestingsplekken** voor arbeidsmigranten wordt door het Expertisecentrum Flexwonen geschat op **120.000 in 2019**. In 2017 schatten zij dit nog op 100.000.

- In de figuur is te zien wat de verhouding van het aantal bedden is van beide keurmerken. Een vergelijking van die cijfers met de schatting van het Expertisecentrum Flexwonen laat zien dat het naar alle waarschijnlijkheid maar een klein aandeel van het totale aantal plekken betreft.
- Bij de rijksoverheid bestaat geen inzicht in de precieze beschikbare en bezette huisvesting voor arbeidsmigranten. Dit komt doordat er simpelweg geen overzicht is van de plekken waar arbeidsmigranten wonen. Dat komt voor een deel doordat een aantal arbeidsmigranten nog geen Nederlands verblijfsadres hoeft op te geven. Zij verblijven in beginsel korter dan vier maanden en vallen dan onder de registratie van niet-ingezetenen. Ook wanneer dit verblijf langer wordt, schrijft men zich niet altijd in bij een gemeente. Ook hierdoor zijn er geen cijfers bekend over het precieze tekort in de huisvesting.
- Om toch enige informatie te hebben over de woonsituatie van arbeidsmigranten en de verdeling over Nederland is door CBS een meting verricht.²⁷

²⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/41/in-nederland-werkzame-ingezetenen-en-nietingezetenen-uit-euefta-landen-2019>

Figuur B: verdeling van arbeidsmigranten over Nederland



- In deze figuur is de verdeling van arbeidsmigranten over Nederland te zien.²⁸ Het betreft alleen de arbeidsmigranten die als ingezetene in de BRP geregistreerd staan; in totaal 87.170 personen.
- De gemeten groep wijkt in aantal sterk af van het geschatte aantal arbeidsmigranten in Nederland. Dit kan deels verklaard worden door de afbakening van de groep in de pilot (o.a. op inkomen, landen van herkomst en een maximale verblijfsduur van 10 jaar). Daarnaast vallen arbeidsmigranten die als niet-ingezetene geregistreerd staan buiten dit aantal. Tot slot kan het nog zijn dat er arbeidsmigranten in Nederland zijn die überhaupt niet in de BRP geregistreerd staan.

Aanbevelingen: verbeteren instrumentarium en ondersteuning gemeenten

De eerste paar aanbevelingen op het gebied van huisvesting zien toe op het verbeteren van het gemeentelijk instrumentarium, zodat zij beter kunnen ingrijpen of sturen op huisvesting arbeidsmigranten. Daarnaast zien deze aanbevelingen toe op zorgen voor ondersteuning van gemeenten, zodat zij passend huisvestingsbeleid kunnen maken. In dit onderdeel is aangegeven hoe het staat met die aanbevelingen en is ook meegenomen welk ondersteuningsaanbod vanuit het rijk al bestaat.

✓ Inzicht in bestaande sturingsmogelijkheden en oprichten expertteam ter ondersteuning van gemeenten (4.1 A, 4.1 C en 7.2 C)

- In het advies van het Aanjaagteam zaten onder andere de aanbevelingen aan het rijk om de kennis onder gemeenten te vergroten over de bestaande sturingsmogelijkheden op het gebied van huisvesting. Hierop is toegezegd dat het kabinet een handreiking voor gemeenten zou opstellen om hen te helpen met het maken van beleid op het gebied van huisvesting.
- In augustus 2021 is de *Handreiking huisvesting arbeidsmigranten* uitgebracht voor gemeenten.
 - Gemeenten kunnen voorbeelden uit deze handreiking halen die vertellen hoe om te gaan met hun ruimtelijkeordeningsbeleid en lokale regelgeving op het gebied van huisvesting arbeidsmigranten.
 - Zo wordt bijvoorbeeld uitgewerkt welke zaken allemaal geregeld moeten worden als het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast wordt besproken hoe gemeenten ‘verkamering’ of overbewoning kunnen tegengaan.
 - De handreiking is hier te downloaden: [Handreiking helpt bij het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten | Nieuwsbericht | Woningmarktbeleid](#).
- Verder is de aanbeveling gedaan een expertteam op te richten, ook ter ondersteuning van gemeenten.
- In Hoofdstuk 7 vindt u de stand van zaken rond het de ondersteuning van gemeenten (het zogenaamde expertiseteam).

²⁸ Dit volgt uit de door CBS uitgevoerde pilot. Scope: Alle werknemers met een niet-Nederlandse EU/EFTA-nationaliteit die minder dan tien jaar zijn ingeschreven als ingezetene van Nederland, waarvan ze minimaal de helft van de tijd dat ze in Nederland wonen ook werkzaam zijn geweest als werknemer, niet staan ingeschreven als student bij een door de Nederlandse overheid bekostigde onderwijsinstelling en maximaal 130% van het wettelijk minimumloon verdienen met hun hoofd baan. Alleen personen tussen 18 en 67 jaar worden meegenomen in dit onderzoek.



Invoering verhuurdervergunning en overgang naar nieuwe norm (4.1 B en 4.3 B)

- Het Aanjaagteam heeft ook de aanbeveling gedaan tot het invoeren van een verhuurdervergunning voor de verhuur aan arbeidsmigranten. Daarbij zou het gebruik van de keurmerken SNF en AKF verplicht moeten worden via de verhuurdervergunning.
- Het Wetsvoorstel *goed verhuurderschap* is in de zomer in internetconsultatie gegaan.
 - In dit voorstel wordt een verhuurdersvergunning geïntroduceerd. Gemeenten kunnen straks op grond van deze wet een vergunningstelsel introduceren voor verhuur van woonruimte én specifiek voor de verhuur aan arbeidsmigranten.
 - De keurmerken bevatten veel eisen die verdergaan dan het Bouwbesluit, of daar zelfs van afwijken. De keurmerken in deze vorm verplicht stellen (inclusief deze kwaliteitseisen aan bouwwerken) is dan ook niet mogelijk. Wel kunnen gemeenten straks specifieke eisen stellen aan de huisvesting bij de verhuur aan arbeidsmigranten, waarbij zij kunnen toezien op de aanwezigheid van sanitair, was- en kookvoorzieningen. Daarnaast geldt voor verhuur aan arbeidsmigranten straks dat per huishouden een eigen af te sluiten ruimte beschikbaar moet zijn.
 - Het wetsvoorstel is van 5 juli tot en met 1 september in openbare internetconsultatie gegeven. Na verwerking van de consultatiereacties heeft het kabinet begin november 2021 het voorstel van wet ter advisering aan de Raad van State voorgelegd.

Breder ondersteuningsaanbod

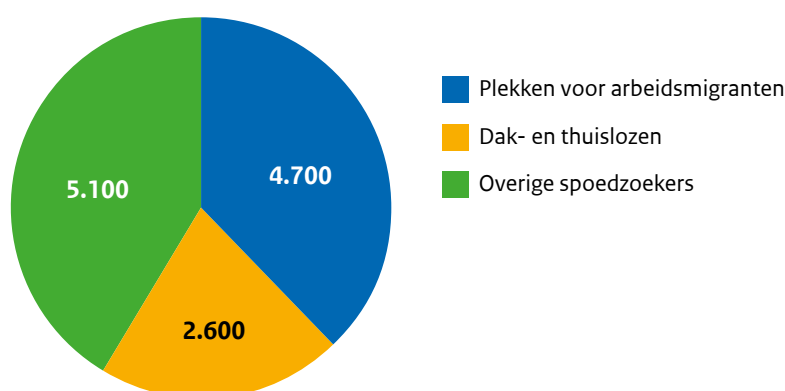
Verder heeft de minister van BZK een breder **ondersteuningsaanbod** bij RVO, zoals het Expertteam Woningbouw en de Versnellingskamers Flexwonen.

- Versnellingskamers Flexwonen. Om meer flexibele woningen beschikbaar te krijgen, zijn concrete plannen en afspraken nodig tussen een gemeente en (veel) andere partijen. Speciaal daarvoor zijn de Versnellingskamers Flexwonen in het leven geroepen. Een versnellingskamer is bedoeld om de gezamenlijke planvorming te versnellen en de benodigde samenwerking tussen de betrokken partijen een vliegende start te geven.
- In een versnellingskamer werken betrokken partijen samen aan een haalbaar en gedragen flexwonenconcept.
- Afhankelijk van de lokale opgave, de beschikbare locaties, de gemeente en overige omstandigheden verschilt de exacte aanpak per versnellingskamer. Iedere versnellingskamer is dus maatwerk.
- In de versnellingskamers wordt ook gekeken naar de verschillende aandachtsgroepen op het gebied van huisvesting, zoals arbeidsmigranten. Het is dan aan de gemeente of er uiteindelijk ook iets voor deze aandachtsgroep wordt gerealiseerd.
- Expertteam Woningbouw. Het Expertteam Woningbouw helpt gemeenten en provincies bij complexe woningbouwprojecten of woningbouwplannen die stagneren. Andere partijen die tegen belemmeringen aanlopen op het gebied van woningbouw, kunnen ook contact opnemen met het Expertteam. Denk daarbij aan woningcorporaties of projectontwikkelaars. Samen met de betreffende gemeente proberen de teamleden een oplossing te vinden.
- Resultaat: in het afgelopen jaar (augustus 2020 tot en met augustus 2021) ging het bij deze ondersteuningsmogelijkheden drie keer om trajecten m.b.t. tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Twee van de drie zijn afgerond (in Noord-Holland en Utrecht). Eentje loopt nog (in Zeeland).

Aanbevelingen: zorgen voor meer huisvesting

Het tweede deel van de aanbevelingen over huisvesting ziet toe op het zorgen voor *meer* huisvesting. In dit onderdeel wordt ingegaan op deze specifieke aanbevelingen en de inzet van het rijk, provincies en gemeenten.

Figuur C: 12.400 woonplekken voor aandachtsgroepen in 2020



Afspraken over de landelijke opgave en gemeentelijke opgave en regionale deals voor meer huisvesting (4.2 A en 4.2 B)

- Deze aanbevelingen omvatten het maken van een landelijke opgave op het gebied van huisvesting arbeidsmigranten en de doorvertaling naar provincies. Een aanbeveling van het Aanjaagteam was om provincies regionale deals te laten sluiten, met uitdrukkelijk de betrokkenheid van corporaties.
- Het kabinet heeft aangegeven de huisvestingsproblematiek van arbeidsmigranten samen te willen aanpakken met andere aandachtsgroepen op de woningmarkt. Hiervoor heeft de Interbestuurlijke Werkgroep Ter Haar in juli 2021 advies uitgebracht²⁹. In dit advies worden ook aanbevelingen gedaan die raken aan de vraag op welke manier de komende tijd vanuit het rijk gestuurd moet worden op het bouwen van woningen. Begin 2022 zal een uitwerking van die aanbevelingen klaar zijn.
- Er is in **2020 50 miljoen euro** vrijgemaakt voor de huisvesting van kwetsbare groepen. De verantwoording van dit jaar gaat over de uitvoering in 2020. De gelden zijn in december uitgekeerd. Daarom geeft de verantwoording ons nu nog geen inzicht in de behaalde resultaten. Bij de toekenning van de gelden is wel bekend geworden dat het ging om 12.400 woonplekken, waarvan 4.700 bestemd waren voor arbeidsmigranten. Daarnaast waren er 2.600 plekken bestemd voor dak- en thuislozen en 5.100 voor andere spoedzoekers.
- In **2021** is opnieuw **50 miljoen euro** vrijgemaakt voor de huisvesting van aandachtsgroepen. Hiervan is €31 miljoen beschikbaar voor de regeling Huisvesting aandachtsgroepen die gemeenten kunnen aanvragen. Deze regeling is in het najaar opengesteld. Op een later moment zal de Kamer geïnformeerd worden over de toegekende aanvragen.

Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid (4.3 C)

- Bij de aanbevelingen zat ook het advies aan gemeenten en provincies om bij de besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel te maken van het vestigingsbeleid. Daardoor worden potentiële knelpunten met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten eerder onderkend. Deze verplichting zou moeten worden vastgelegd in de provinciale RO-verordening.
- Op dit moment is de provincie Zuid-Holland een verkenning aan het uitvoeren over de mogelijkheden om dit te regelen. De uitkomsten van deze verkenning worden daarna gedeeld met de andere provincies.

²⁹ Adviesrapport "Een thuis voor iedereen" d.d. 8 juli 2021 (kamerstuk 32 847, nr.8o8).

- De provincie Noord-Brabant heeft gestimuleerd dat regio's in afspraken over werken en bedrijventerreinen vastleggen dat bij de vestiging van nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag arbeidsmigranten onderdeel moet uitmaken van het vestigingsbeleid.
- Verder stimuleren de provincies op verschillende andere manieren dat gemeenten al dan niet in regionaal verband beleid of afspraken maken rond de huisvesting van arbeidsmigranten. Zo organiseert de provincie Noord-Brabant (samen met regio's) regionale netwerkbijeenkomsten. Per regio zijn inmiddels 3 rondes 'Regiotafels arbeidsmigranten' gehouden, met als doel de afstemming en samenwerking tussen overheid en markt/maatschappijen partijen te bevorderen.

Verkenning 'Versnellen huisvesting arbeidsmigranten'

Op initiatief van het Aanjaagteam heeft het ministerie van SZW het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) gevraagd om een verkenning uit te voeren voor het versnellen van passende huisvesting voor arbeidsmigranten. In nauwe samenwerking met enkele gemeenten (Dronten, Lansingerland) en regio's (Tiel en Rivierenland) - waar de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten groot is -, is met de kennis en kunde van het RVB geïnventariseerd welke locaties kansrijk zijn voor de realisatie van huisvesting. De verkenning heeft onder andere in beeld gebracht waar locaties en huisvesting aan moet voldoen. Ook zijn er ruimtelijke analyses uitgevoerd en er is een globale businesscase opgesteld. De pilot heeft duidelijk gemaakt welke oorzaken voor het tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten (en andere aandachtsgroepen) er op lokaal en regionaal niveau zijn. De pilot heeft ook oplossingsrichtingen benoemd. Het actief ondersteunen van medeoverheden vanuit het Rijk met (uitvoerings)kennis en advies wordt als een belangrijke meerwaarde gezien om het aanbod van huisvesting voor kwetsbare groepen te vergroten en/of te verbeteren³⁰.

³⁰ Bijlage Overkoepelende rapportage Rijksvastgoedbedrijf 'Pilot huisvesting Arbeidsmigranten' d.d. 5 oktober 2021.

Aanbevelingen: zorgen voor betere huisvesting

Het derde deel van de aanbevelingen op huisvesting ziet toe op het zorgen voor een betere kwaliteit van de huisvestingslocaties. Die is volgens het rapport nog te vaak onder de maat. In dit onderdeel wordt de stand van zaken rond kwaliteit gegeven, waaronder de integratie van de huisvestingskeurmerken.

Verbeteren normen voor de huisvesting, waaronder integratie keurmerken SNF en AKF en aanpassing vierkante meter norm (4.3 A, 4.3 B, 4.3 C, 4.3 D)

- In het advies van het Aanjaagteam zat ook de aanbeveling om de keurmerken SNF en AKF te integreren en op een aantal punten de normen aan te passen.
- De bestuurders van Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) hebben in de afgelopen maanden verder gesproken over integratie van normen en keurmerken. Zij zien voldoende mogelijkheden om te komen tot integratie. Uitgangspunt daarbij is dat de kwaliteitsnormen voor reguliere huisvesting, zoals die binnen SNF en AKF zijn geformuleerd, leidend zijn. Voor de tijdelijke huisvesting van seizoenwerknemers in de land- en tuinbouw worden nadere afspraken gemaakt. Dat is in lijn met de inhoudelijke voorwaarden zoals het Aanjaagteam adviseert. Uiteraard zullen partijen nadere afspraken blijven maken over verbeteringen binnen de normen.
- Geadviseerd wordt ook om de keurmerken via een verhuurdervergunning verplicht te stellen. Hier is onder het kopje 'Verbeteren instrumentarium' al ingegaan.
- Eén van de normen die wordt geadviseerd voor alle huisvesting is het minimum van 15 vierkante meter per persoon. Het kabinet heeft aangegeven, in lijn met de motie Van Dijk³¹, dat de gebruiksoppervlakenorm wordt gedecentraliseerd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten de 15 vierkante meter per persoon invoeren in het Omgevingsplan. In de 'Handreiking huisvesting arbeidsmigranten' zijn gemeenten geïnformeerd over de mogelijkheden. Ook is er op het VNG-forum aandacht aan besteed. De Omgevingswet treedt per 1 juli 2022 in werking.
- Ook wordt geadviseerd dat voor alle huisvesting een eigen slaapkamer per persoon beschikbaar is. In het wetsvoorstel goed verhuurderschap, waarin een verhuurdervergunning wordt geïntroduceerd wordt er ook voor gezorgd dat er per huishouden een eigen verblijfsruimte is.
- Verder moet de huisvesting voldoen aan de bestaande regelgeving, zoals het Bouwbesluit. Gemeenten zien toe op de naleving daarvan.

Aanbevelingen: Verbeteren huurbescherming van arbeidsmigranten

Een aantal van de verbeterpunten uit de adviezen van het Aanjaagteam gingen over de positie van de arbeidsmigrant ten opzichte van zijn werkgever.

Wanneer de werkgever ook de huisvester is, bestaat het risico dat een arbeidsmigrant direct op straat komt te staan als hij zijn werk verliest. Dat komt doordat er vaak geen sprake is van huurbescherming, er een huurcontract 'naar aard van korte duur' wordt gebruikt en er een koppeling wordt gemaakt tussen het huur- en arbeidscontract.

Zelfstandig huurcontract voor alle woonvormen en loskoppelen werk en huisvesting (4.4 A en 4.4 B)

- Loskoppeling huur en arbeid. Het rijk zet in op de loskoppeling van huur en arbeid. Deze twee zaken moeten niet langer in een gekoppeld contract zijn opgenomen, maar moeten worden geregeld in twee losse zelfstandige contracten. Via het wetsvoorstel goed verhuurderschap wordt deze loskoppeling geregeld. Onderdeel van de bijbehorende algemene regels is dat straks bij de verhuur aan arbeidsmigranten een schriftelijk en zelfstandig huurcontract aan de gebruiker van de ruimte wordt aangeboden.
- Huurbescherming en gebruik van contracten. Het Rijk zet in op meer gebruik van tijdelijke huurcontracten en het verlengen van de opzegtermijn. In het advies van het Aanjaagteam is een opzegtermijn van een maand aanbevolen, bij verblijf langer dan vier maanden.

³¹ Kamerstukken II, 2020-21, 29 861, nr. 67.



- Wat betreft het aanbieden van huurcontracten met opzegtermijn heeft het kabinet in eerste instantie ingezet op het gebruik van tijdelijke huurcontracten voor arbeidsmigranten. Uit de evaluatie van de Wet doorstroming huurmarkt 2015 is gebleken dat deze contractvorm onvoldoende voor dit soort situaties wordt gebruikt, vooral omdat deze als niet-passend wordt ervaren. Op dit moment verkent het kabinet welke mogelijkheden er zijn om een contractvorm te ontwerpen waarbij de huurpositie van arbeidsmigranten wordt verbeterd.

Een kijkje in de keuken bij Fruitbedrijf Masteling

In Marknesse (Flevoland) ligt het fruitteeltbedrijf van Cees. Cees werkt al jaren in de fruitteelt en heeft het bedrijf overgenomen van zijn vader. Hij heeft zich de afgelopen jaren gespecialiseerd in de teelt van appels en peren. Het oogstseizoen van de peren is eind augustus. De appels volgen iets later. Cees heeft drie voormannen in dienst en ook een heel aantal arbeidsmigranten. Die zijn op verschillende manieren in dienst: een aantal vaste mensen die er jaarlijks een lange periode zijn en een aantal krachten die alleen tijdens de oogst komen. Die blijven dan meestal een week of zes. Voor de pieken huurt Cees soms nog via bekende en gecertificeerde uitzendbureaus extra krachten in. Maar liever regelt hij ze via zijn vaste mensen en huisvest hij ze zelf.





Cees heeft twee huisvestingslocaties, beide AKF-gecertificeerd. Hij heeft een tweede woonhuis op zijn eigen land, een stukje verderop van zijn eigen huis. Daar wonen vijf tot zes mensen, waarvan sommige familie van elkaar zijn. In het huis zijn vier slaapkamers, een badkamer en twee toiletten. Naast het huis is een schuur met wasvoorzieningen en toiletten. Ook hebben de bewoners daar nog een fitnessruimte ingericht.

De flexibele krachten verblijven op het bungalowpark in Noordwolde, op 20 minuten rijden van het fruitbedrijf. De bungalows zijn geschikt voor 4 tot 5 personen. Dit is ook het aantal arbeidsmigranten dat er verblijft.

Met zijn bewoners heeft Cees duidelijke afspraken gemaakt. Wie overlast veroorzaakt krijgt een gele kaart. Na twee gele kaarten, vlieg je eruit. Iedereen betaalt evenveel huur: 75 euro per week, zowel in het woonhuis als in de bungalows. Dat geeft duidelijkheid en geen gedoe. Daarbij krijgen de arbeidskrachten een gebruiksovereenkomst naast de arbeidsovereenkomst en wordt de huur ingehouden op het loon.

Cees geeft aan dat de gemeente Noordoostpolder goed scherp heeft wanneer bedrijven willen uitbreiden en dat daar dan ook huisvesting voor moet komen: dat is in deze omgeving goed geregeld.

5. Zorg en Welzijn









 H5	Gezondheid en welzijn van Arbeidsmigranten	
5.1.A	Regel verlengde zorgfaciliteiten	
5.1.B	Bevorder toegankelijkheid van de verzekeringspolis	
5.1.C	Voldoende medische voorzieningen in de regio	

Arbeidsmigranten zouden in principe, net als iedereen, toegang moeten hebben tot zorg en een zorgverzekering. In de praktijk komen er echter soms schrijnende gevallen voor van arbeidsmigranten die onbewust onverzekerd zijn, of die worden weggestuurd door een zorgverlener terwijl zij medisch noodzakelijke hulp nodig hebben. De rechten van arbeidsmigranten met betrekking tot zorg en de dagelijkse praktijk lijken niet altijd overeen te komen.

De aanbevelingen van het Aanjaagteam met betrekking tot de gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten concentreren zich op toegang tot zorg zonder afhankelijkheid van de werkgever. Het Aanjaagteam beveelt aan om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten niet direct zonder zorgverzekering komen te zitten zodra zij hun werk verliezen. Daarnaast adviseert het Aanjaagteam om de toegang tot de verzekeringspolis te verbeteren en te zorgen voor voldoende medische voorzieningen in de regio waar veel arbeidsmigranten werken

In deze jaarrapportage wordt er, naast een stand van zaken van de aanbevelingen, ook gekeken naar de algemene informatie die bekend is met betrekking tot arbeidsmigranten. Aangezien de COVID-19-pandemie de directe aanleiding vormde voor de oprichting van het Aanjaagteam, zal er ook worden gekeken naar ontwikkelingen, cijfers en initiatieven ten aanzien van COVID-19. Daarnaast is er ook aandacht voor dak- en thuisloze arbeidsmigranten.

Classificatie

- | | | |
|---|---|--|
|  Voltooid |  In onderzoek/verkenning/consultatie |  Aanbeveling gericht aan sociale partners |
|  Doorlopend |  In afwachting nieuw kabinet |  Niet van toepassing, niet uitvoerbaar |
|  In uitvoering |  Geïntegreerd in bestaand traject | |

Arbeidsmigranten en COVID-19

Uit recente cijfers van het CBS³² blijkt dat van de totale Nederlandse bevolking tussen de 18 en 67 jaar circa de helft (51%) zich ten minste één keer bij de GGD heeft laten testen over de periode van een jaar (augustus 2020 - augustus 2021). Dit is vergeleken met een nader gedefinieerde populatie³³ Europese werknemers waaruit blijkt dat ongeveer een derde (33%) zich heeft laten testen bij de GGD. Beide populaties laten overigens een nagenoeg zelfde percentage aan positieve testen zien dat schommelt rond de 20%.

Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten heeft in oktober 2021 de resultaten uitgebracht van haar tweede arbeidsmigrantenpanel³⁴. Daarbij zijn ook vragen gesteld over de coronapandemie. Enkele relevante uitkomsten:

- De overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten is geïnformeerd over coronamaatregelen die op het werk in acht moeten worden genomen. Het blijkt dat 3 tot 7% van de respondenten die hebben deelgenomen aan het panelonderzoek aangeven helemaal niet te zijn geïnformeerd.
- Van de praktijk- of ongeschoold werkenden uit Midden en Oost-Europa blijkt 38% coronaklachten te hebben gehad.

Er bestaat een werkgroep onder leiding van het RIVM, waarin GGD-GHOR Nederland en de ministeries van SZW en VWS samenwerken om de arbeidsmigranten te bereiken, te informeren en te laten vaccineren. Bij het fijnmazig vaccineren werken GGD-regio's samen met de gemeenten. Vaccinatie van deze groep kent extra uitdagingen. Zij zijn niet altijd direct oproepbaar via adres- of woongegevens. Velen kunnen door een taalbarrière niet bij de juiste informatie komen of moeten geholpen worden in de moedertaal. Ook kan een deel van deze groep wantrouwend tegen overheid en registraties zijn. Om ook de vaccinatiegraad onder arbeidsmigranten omhoog te krijgen wordt extra aandacht besteed aan het bereiken van deze doelgroep. Voorlichting en informatie over de vaccinatiecampagne is dan ook van groot belang. De gerichte communicatie voor deze doelgroep bestaat onder andere uit:

- Informatie over vaccinatie die beschikbaar is in verschillende talen (o.a. Pools, Roemeens, Bulgaars en Spaans).
- Informatiemateriaal dat wordt gedeeld met nieuwssites en organisaties die een groot bereik hebben onder arbeidsmigranten, zoals polonia.nl en workinnl.nl.
- Een oproep via een digitale nieuwsbrief vanuit de Rijksoverheid. Dit geldt voor arbeidsmigranten die staan ingeschreven in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI) én toestemming hebben verleend voor het ontvangen van informatie via e-mail over onder andere corona. De nieuwsbrief is in verschillende talen beschikbaar (waaronder Engels, Pools, Roemeens en Bulgaars). Hierin staat informatie hoe men een afspraak kan maken bij de GGD. Deze mailing kan een arbeidsmigrant ontvangen als hij/zij ten tijde van de registratie een e-mailadres heeft doorgegeven. Ook worden arbeidsmigranten via de leden van werkgevers- en uitzendorganisaties (ABU en NBBU) en sociale partners geïnformeerd over de mogelijkheid zich in te schrijven voor deze digitale nieuwsbrief. Hiervoor kunnen zij zich opgeven via info@rvig.nl.
- Informatie via regionale netwerken van GGD, sociale partners en maatschappelijke organisaties met aandacht voor deze groep, deels voortkomend uit de ervaringen rondom clusteruitbraken en testen.

³² CBS-publicatie d.d. 17 december 2021, Overzicht aanvullend statistisch onderzoek per jaar ([cbs.nl](https://www.cbs.nl)).

³³ De populatie 'niet-Nederlanders' is gedefinieerd als personen met een baan als werknemer; een inkomen van maximaal 130% van het wettelijk minimumloon die minder dan 5 jaar als ingezetene staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).

³⁴ Kenniscentrum Arbeidsmigranten, onderzoek "Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland?" (2021).

Er zijn verschillende initiatieven in het leven geroepen om arbeidsmigranten de mogelijkheid te geven zich te laten vaccineren. Het betreft hier initiatieven vanuit de GGD'en in combinatie met gemeenten en/of in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven (glastuinbouw, uitzendsector). Een aantal voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn:

- Bussen arbeidsmigranten naar vaccinatielocatie³⁵
- Samenwerking tussen de GGD'en en uitzendbureaus³⁶
- Aanbieden van informatie in de eigen taal³⁷
- Voorlichting in de wijk door sleutelpersonen³⁸

Dak- en thuisloze arbeidsmigranten

De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat de kwetsbare positie van arbeidsmigranten scherp in beeld is gekomen. Ook arbeidsmigranten verloren tijdens de crisis hun baan en aangezien veel banen die door arbeidsmigranten worden vervuld gekoppeld zijn aan een woning, kwamen zij (soms direct) op straat te staan. Tijdens de lockdown werd er voor deze groep - van veelal Midden- en Oost-Europese dak- en thuislozen - ook voor opvang gezorgd.

- Het afgelopen jaar kwamen regelmatig dak- en thuisloze Midden- en Oost-Europeanen in de media. Mogelijk hadden sommige van deze daklozen al persoonlijke problemen (zoals psychische problematiek of een strafrechtelijk verleden) voordat ze naar Nederland kwamen. Deze groep komt na aankomst al snel in Nederland opnieuw in de problemen.
- Er bestaat bij gemeenten en EU-burgers zelf een gebrek aan kennis over de precieze rechten waar iemand toegang toe zou moeten hebben. Daardoor lopen mensen soms zorg en/of toegang tot de opvang mis.
- Tijdens de lockdown zijn alle opvangplekken voor iedereen opengesteld, dus ook voor EU-burgers die normaliter niet werden toegelaten. Dit zorgde voor een stijging van het aantal Oost-Europeanen die zich meldden bij de gemeente voor een opvangplek. Gemeente Rotterdam zag een verdriedubbeling van het aantal dakloze Oost-Europeanen uit de EU (tweede helft 2019 circa 50 tegen circa 160 in najaar 2020).³⁹
- Daklozen met een westerse migratieachtergrond maken 10 procent uit van de totale groep. Dit is sinds 2009 stabiel.
- VWS, SZW, J&V en de G4 hebben in 2021 een Plan van Aanpak opgesteld om specifiek voor de doelgroep kwetsbare dakloze EU-burgers acties te formuleren. Dit Plan van Aanpak is complementair aan de ingezette acties in het kader van het rapport van het Aanjaagteam.⁴⁰
- Het Plan van Aanpak steunt op een onderzoek naar deze doelgroep dat momenteel wordt uitgevoerd door onderzoeksinstituut IVO. Een eerste tussenrapportage (juli 2021) is al beschikbaar.⁴¹
- Stichting Barka en De Regenbooggroep begeleiden kwetsbare en veelal daklozen arbeidsmigranten bij hun terugkeer naar het thuisland. Stichting Barka begeleidde in 2018 440 personen, in 2019 487 en in 2020 668 personen. Er zit een stijgende lijn in het aantal arbeidsmigranten die door stichting Barka is geholpen bij de terugkeer, maar door de jaren heen is dit constant ongeveer 20% van de arbeidsmigranten die zij ondersteunen.

³⁵ <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4419104/bussen-arbeidsmigranten-naar-vaccinatielocatie-dankzij-uitzendbureaus-kunnen-we-ze-bereiken>

³⁶ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2387948-zo-krijgen-arbeidsmigranten-uit-de-kassen-toch-een-prik>

³⁷ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/128679/GGD-omzeilt-taalbarriere-om-arbeidsmigranten-te-vaccineren>

³⁸ <https://inclusia.nl/2021/05/10/corona-vaccinatie-je-eigen-keuze-maar-laat-je-goed-informer/en> en <https://www.pharos.nl/nieuws/waarom-werken-met-sleutelpersonen-tugba-en-osman-vertellen-het/>

³⁹ Actieprogramma EU-Arbeidsmigranten 2021 – 2025, Gemeente Rotterdam

⁴⁰ Tevens is dit actieplan een invulling van de motie Segers/Marijnissen, kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr.35.

⁴¹ IVO- Onderzoek naar dakloze arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: eerste resultaten (2021)

Kinderen van arbeidsmigranten

Over de positie van kinderen van arbeidsmigranten is weinig bekend. Uit eerder onderzoek van Pharos uit 2020 komen signalen met zorgen over de opvoeding van kinderen van arbeidsmigranten naar voren⁴². In gemeenten bestaan zorgen over taal- en ontwikkelachterstanden in het basisonderwijs. In het advies van het Aanjaagteam is geen specifieke aandacht gegeven aan de positie van kinderen. De gemeente Rotterdam gaat hier in haar 'Actieprogramma EU-arbeidsmigranten' (2021) expliciet aandacht aan geven, onder meer in relatie tot schoolbesturen en kinderopvangorganisaties.

- In februari 2021 is de motie Smeulders/Bruins (kamerstuk 29 861, nr.64) aangenomen die het kabinet oproept om nader onderzoek te doen naar de positie van kinderen van arbeidsmigranten met betrekking tot zorg, onderwijs en welzijn. Voor de uitvoering van deze motie, zal onderzoek worden opgestart. Dit onderzoek wordt gecoördineerd door het ministerie van SZW. Hierin zal aandacht zijn voor het effect van gebrekkige huisvesting, taalbarrières en de beperkte registratie op de situatie van kinderen van arbeidsmigranten. Het onderzoek zal in 2022 worden afgerond en in de volgende jaarrapportage worden betrokken.
- Het ministerie van OCW laat momenteel een onderzoek uitvoeren naar de samenstelling en onderwijsbehoeften van verschillende doelgroepen binnen het onderwijs aan nieuwkomers in primair en voortgezet onderwijs. Daarbij is ook aandacht voor kinderen van arbeidsmigranten. De resultaten van dat onderzoek worden in de eerste helft van 2022 verwacht.

Toegankelijkheid van de zorg voor arbeidsmigranten



Medische noodzakelijke zorg aan onverzekerden – regel verlengde zorgfaciliteiten (aanbeveling 5.1A)

- In ons land zijn ruim 17 miljoen mensen verzekerd voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Daaronder vallen ook arbeidsmigranten. Hoeveel arbeidsmigranten verzekerd zijn, wordt niet geregistreerd.
- Doordat arbeidsmigranten soms maar kort in Nederland zijn, zijn ze - zolang ze niet werken - niet verzekeringsplichtig ingevolge de Zorgverzekeringswet. Veel arbeidsmigranten zijn via de werkgever verzekerd en betalen de zorgpremie door een inhouding op het loon.
- Het Aanjaagteam signaleerde problemen van arbeidsmigranten die onverzekerd raken doordat het werk is gestopt terwijl zij nog wel in Nederland verblijven en adviseerde daarom aan het kabinet om te regelen dat ook onverzekerde arbeidsmigranten de kosten voor noodzakelijke zorg vergoed krijgen.
- In de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het Aanjaagteam heeft het kabinet aangegeven dat de *Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden* de kosten van medisch noodzakelijke zorg vergoedt voor zorg aan onverzekerde personen, zoals onverzekerde arbeidsmigranten.
- In hoeverre de betreffende doelgroep gebruik maakt van deze regeling wordt vanaf 1 juli 2021 gemonitord. Hierover zal in een volgende rapportage nadere informatie volgen.
- Naast de groep 'onverzekerde arbeidsmigranten' zijn er ook nog andere groepen onverzekerden, zoals dak- en thuislozen en andere onverzekerden, zoals buitenlanders en studenten. Voor deze groepen kunnen zorgaanbieders een beroep doen op de *Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg* zoals hierboven genoemd.
- Arbeidsmigranten die kort verblijven in ons land zijn voordat zij hier werken dikwijls ook nog verzekerd in het thuisland en/of verzekerd omdat zij een reisverzekering⁴³ hebben.

⁴² Kinderen uit Midden- en Oost-Europese landen - Pharos (2020)

⁴³ Uit het 2^{de} panelonderzoek van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten blijkt dat 39% van de arbeidsmigranten aangeeft ook in het bezit te zijn van een (medische) reisverzekering en 31% ook nog een zorgverzekering in het eigen land van herkomst heeft.

Dubbele Enkelbreuk

De Poolse uitzendkracht Kasia werkt en woont al zes jaar op verschillende plekken in ons land. Kasia gleed uit in de badkamer thuis. Haar voet deed ontzettend veel pijn, zwelde op en kleurde bont en blauw. Haar zorgverzekering was geregeld via het uitzendbureau. Na een bezoek meerdere dagen later aan de huisarts ging ze uiteindelijk naar de spoedeisende hulp van het nabij gelegen ziekenhuis. Er kon niet worden vastgesteld of Kasia verzekerd was en daarom werd ze weggestuurd. Hoewel uit de loonstrook van het uitzendbureau bleek dat er Zvw-premie wordt ingehouden, was Kasia kennelijk nog niet aangemeld bij een zorgverzekeraar - of bij de zorgverzekeraar was de aanmelding nog niet verwerkt. Het ziekenhuis had Kasia natuurlijk niet weg mogen sturen. Onverzekerd of niet heeft zij recht op medisch noodzakelijke zorg. De kosten van deze zorg worden gedekt via de *Subsidieregeling voor medisch noodzakelijke zorg*. In 2020 werd aan ruim 8.000 onverzekerde personen op die manier zorg gegeven. Daar zitten Nederlandse dak- en thuislozen bij, onverzekerde personen met verward gedrag, maar ook - ongeveer voor de helft - buitenlanders, waaronder toeristen, onverzekerde buitenlandse studenten en voor een deel ook arbeidsmigranten die geen werk meer hebben maar nog wel in ons land verblijven.

Huisartsenposten, ziekenhuizen en andere zorgverleners moeten bekend zijn met deze regeling, maar zijn dat kennelijk niet altijd. Het ziekenhuis is een intern onderzoek gestart naar de gang van zaken.



Bevorder toegankelijkheid informatie over de zorgverzekering (aanbeveling 5.1B)

- De verzekerde populatie van arbeidsmigranten bevindt zich voornamelijk bij een aantal specifieke zorgverzekeraars. Deze zorgverzekeraars hebben op dit moment al geregeld dat de verzekerde ook met manieren buiten DigiD om kan inloggen.
- DigiD is nodig bij de meeste verzekeraars - voornamelijk om te zorgen dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor het tonen van (gezondheids)informatie. De meeste zorgverzekeraars hebben 2-factor DigiD geïmplementeerd. In sommige gevallen kunnen verzekerden die een inlogmiddel uit een andere EU-lidstaat (eIDAS)⁴⁴ hebben daarmee ook inloggen op de 'Mijn omgeving'.

Na een uitvraag onder zorgverzekeraars, blijkt dat het merendeel van hen (polis)informatie ook in het Engels beschikbaar stelt. Een aantal zorgverzekeraars die zich in de verzekeringsmarkt specifiek richten op de doelgroep arbeidsmigranten, stellen ook documenten in het Pools en Roemeens ter beschikking:

Eno	De 'Mijn omgeving' is Nederlands en Engels.
HollandZorg	Buiten de 'Mijn omgeving' worden er, naast Nederlands en Engels, ook documenten en informatie in het Pools en Roemeens beschikbaar gesteld.
Zilveren Kruis	De polisvoorwaardenboekjes voor de producten van seizoenarbeiders zijn niet in het Engels vertaald. Zilveren Kruis heeft een webpagina, waar klanten in het Engels worden opgevangen. De website in het Engels is te vinden onder: Your healthcare insurance - Zilveren Kruis. Hierop zijn een aantal inhoudspagina's én salesfuncties vertaald.
Zorg en Zekerheid	In de 'Mijn omgeving': alleen Nederlands, Buiten de 'Mijn omgeving': generieke informatie ook in het Engels. En sommige formulieren in het Duits of Pools (zoals aanmeldformulieren of machtigingsformulieren). Specifieke informatie over de verzekerde ook in het Pools en/of Roemeens.



Voldoende medische voorzieningen in de regio (aanbeveling 5.1C)

- Er heeft overleg vanuit het ministerie van VWS plaats gevonden met zorgverzekeraars over de wijze waarop de zorgverzekeraar hun wettelijke zorgplicht vervullen ten opzichte van de verzekerde arbeidsmigrant met betrekking tot huisartsenzorg.
- Bij **Zorg & Zekerheid** zijn veel (ca.30.000⁴⁵) arbeidsmigranten verzekerd. Met verschillende huisartsen in de kernregio (Zuid-Holland) zijn afspraken gemaakt over de administratie van de inschrijving bij de

⁴⁴ Andere landen met EU-logins: België, Duitsland, Estland, Italië, Kroatië, Letland, Luxemburg, Portugal, Slowakije, Spanje

⁴⁵ Deze aantallen liggen in 'aantallen verzekerden' waarschijnlijk (flink) hoger aangezien er gedurende één verzekeringsjaar rekening moet worden gehouden met kortdurend verblijf in ons land (bijvoorbeeld in verband met seizoensarbeid).

huisarts. In deze administratie gaat namelijk veel tijd zitten vanwege de korte periodes waar deze verzekerden af-en-aan in Nederland zijn. De afspraken maken het voor huisartsen gemakkelijker om deze personen in te schrijven. Naast deze afspraken ondersteunt Zorg & Zekerheid landelijke afspraken: zo is er onder andere een welkomstpakket ontwikkeld voor arbeidsmigranten om de inschrijving bij de huisarts te stroomlijnen. Onderdeel hiervan zijn ook vertaalde formulieren, waaronder in Pools en Roemeens en een wegwijzer voor huisartsenzorg.

- **Eno** (Holland Zorg) heeft ook een grote populatie arbeidsmigranten in portefeuille (ca. 100.000⁴⁶). Deze arbeidsmigranten bevinden zich echter niet in het kerngebied (Overijssel) van Eno, maar zijn over heel Nederland verspreid. Dit maakt specifieke afspraken met aanbieders binnen de regio dus moeilijk. Wel herkent Eno dat arbeidsmigranten niet altijd tijdig gezien kunnen worden door huisartsen; hiervan komen soms signalen bij hen binnen. Hierbij gaat het voornamelijk over moeilijkheden bij het inschrijven bij huisartspraktijken en/of het vastlopen in het zorgproces. Wanneer deze signalen binnenkomen zet Eno zorgbemiddeling in. Daarnaast ontwikkelt Eno aanvullend beleid waarbij ingezet wordt op bijvoorbeeld hulp via e-consulten. Eno ziet niet significant meer aanspraken op zaken als spoedeisende hulp door arbeidsmigranten. Dit zou vanzelfsprekend wel de verwachting zijn wanneer arbeidsmigranten structureel minder toegang tot zorg zouden hebben.
- Menzis, VGZ, CZ en Zilveren Kruis herkennen de signalen niet in hun populatie. Wel geeft CZ aan dat zij in sommige regio's met veel arbeidsmigranten spreken met grote werkgevers, gemeenten en huisartsen. Zilveren Kruis geeft aan dat er o.a. in Rotterdam wordt gewerkt met een Poolse verpleegkundige in een gezondheidscentrum om de populatie aldaar te voorzien van passende zorg.
- De aanbevelingen richtten zich op toegang tot eerstelijns zorg, specifiek de huisarts. Uit onderzoek (panel KCA; voorlopige uitkomsten Pharos, Pointer) blijkt dat arbeidsmigranten ook op andere gebieden meer risico lopen, maar minder de toegang vinden tot zorg en ondersteuning. Denk bijvoorbeeld aan mondzorg, GGZ, welzijn, opvoedondersteuning en verslavingszorg.

Healthcare 4 Internationals Limburg

In juli 2021 is de huisartsenpraktijk *Healthcare 4 Internationals Limburg* geopend in Venlo. Deze huisartsenpraktijk richt zich specifiek op arbeidsmigranten. Oprichters van de praktijk Frank van Kemenade (huisarts) en Leo Kliphuis (voorzitter RvB Coöperatie Cohesie), zagen dat veel arbeidsmigranten in Limburg zich pas heel laat melden bij een arts. Veel arbeidsmigranten staan niet ingeschreven bij een huisarts en trekken pas laat aan de bel bij ziekte of klachten. Hierdoor kloppen veel arbeidsmigranten aan bij de spoedeisende hulp (SEH) of de huisartsenpost. De huisartsenpraktijk *Healthcare 4 Internationals Limburg* is opgericht om enerzijds de arbeidsmigranten beter en eerder te helpen, en anderzijds om lokale huisartsen te ontlasten, die vaak niet weten hoe zij met arbeidsmigranten die geen Nederlands spreken om moeten gaan.

Healthcare 4 Internationals Limburg is gevestigd in het centraal gelegen Viecuri ziekenhuis in Venlo en staat arbeidsmigranten te woord in eigen taal. Zowel digitaal (via e-mail en chats), aan de telefoon, als in de praktijk zelf. Tijdens spreekuren is er altijd een tolk aanwezig die kan vertalen voor de huisarts en de arbeidsmigrant. Dit blijkt een groot succes. Er zijn inmiddels al 3.000 arbeidsmigranten bij de praktijk ingeschreven en de praktijk groeit dagelijks. Er blijkt een grote behoefte te zijn bij arbeidsmigranten om in de eigen taal geholpen te worden. De huisartspraktijken in de buurt worden ontlast en de arbeidsmigranten kunnen beter worden geholpen.

Uit onderzoek blijkt dat het vertrouwen van 'Internationals' in de huisarts stijgt als geïnvesteerd wordt in online en persoonlijke voorlichting aan nieuwkomers.

⁴⁶ Idem voetnoot 46.

6. Handhaving

Om arbeidsmigranten beter te beschermen tegen misstanden en om malafide ondernemers aan te pakken, is handhaving een belangrijk instrument. Het Aanjaagteam heeft verschillende aanbevelingen gedaan hoe de handhaving en aanpak van misstanden kan worden verbeterd.

De belangrijke aanbevelingen rond handhaving en toezicht zijn:

- Meer samenhang en samenwerking in het toezicht.
- Verbetering van gegevensuitwisseling tussen publieke toezichthouders en publiek-private toezichthouders.
- Meer capaciteit voor Inspectie SZW als wordt gekozen voor verplichte certificering van uitzendbureaus.
- Meer grensoverschrijdend samenwerken.
- Meer onaangekondigde inspecties bij SNF, AKF, SNA en gemeenten.
- Omgekeerde bewijslast.
- Toezicht op registratie.

H6 Betere handhaving en toezicht	
6.1.A Samenhang in toezicht	
6.1.B Gegevensuitwisseling	
6.1.C Meer capaciteit	
6.1.D Grensoverschrijdend werken	
6.1.E Onaangekondigd inspecteren en meldplicht aan Inspectie SZW	
6.2.A Omgekeerde bewijslast	
6.3.A: Toezicht op registratie	

Classificatie

Voltooid

Doorlopend

In uitvoering

In onderzoek/verkenning/consultatie

In afwachting nieuw kabinet

Geïntegreerd in bestaand traject

Aanbeveling gericht aan sociale partners

Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Handhaving in Nederland



Als het gaat om handhaving en toezicht in relatie tot verbetering van de positie van arbeidsmigranten, zijn er veel verschillende organisaties betrokken die allemaal handhaven of toezicht houden op een deel van de arbeidsmigrantenproblematiek. Zo houden de gemeenten bijvoorbeeld toezicht op de naleving van het Bouwbesluit en de brandveiligheid en houdt de Inspectie SZW risicogericht toezicht op de naleving van de verschillende arbeidswetten, zoals de Arbeidstijdenwet en de Wet Minimumloon.

In bijgevoegd figuur worden een aantal publieke toezichthouders vermeld. Daarnaast zijn er verschillende private toezichthouders zoals de SNCU en certificerende instellingen zoals de SNA, SNF en AKF.

Omdat iedere toezichthouder zijn eigen bevoegdheden en (risico)prioritering heeft, blijkt de uitvoering van de aanbeveling 'Meer samenhang in het toezicht' lastig. Tegelijkertijd zijn er al een aantal bestaande samenwerkingsverbanden tussen toezichthouders. Dit zal in dit hoofdstuk nader worden toegelicht. In die samenwerking tussen toezichthouders is het belangrijk dat gegevens met elkaar kunnen worden uitgewisseld. Het Aanjaagteam adviseerde daarom onder andere om een onafhankelijk bureau een plan op te laten stellen om gegevensuitwisseling tussen toezichthouders te versterken. Dit bureau heeft medio oktober 2021 zijn eindrapport opgeleverd met adviezen.

Malafide praktijken houden zich niet aan landsgrenzen. Daarom is het van belang dat toezichthouders grensoverschrijdend werken. Het Aanjaagteam heeft dan ook aanbevolen een speciaal multidisciplinair team in te stellen die uitsluitend grensoverschrijdende onderzoeken uitvoert. Daarnaast is de toezichthouders aanbevolen om actief gebruik te maken van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). Inspectie SZW heeft inmiddels een liaison bij de ELA gestationeerd.

Inspectie SZW inspecteert in principe altijd onaangekondigd. Andere partijen zoals de gemeenten en de SNA zouden dit volgens het Aanjaagteam ook vaker moeten doen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de verschillende organisaties omgaan met deze aanbeveling.

In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de aanbeveling in relatie tot de zogenaamde 'omgekeerde bewijslast' (rechtsvermoeden van een dienstverband in WML) dat de arbeidsmigrant een extra handvat moet bieden om achterstallig loon alsnog betaald te krijgen. Gelet op de (juridische) complexiteit van dit onderwerp is een nadere verkenning uitgevoerd. Besluitvorming ten aanzien van omgekeerde bewijslast is, net als de aanbeveling Meer capaciteit voor Inspectie SZW in het kader van de landelijke certificering voor uitzendbureaus, aan een volgend kabinet.

Aanbevelingen: meer samenhang en samenwerking in het toezicht



Samenhang in toezicht (aanbeveling 6.1 A)

- Het Aanjaagteam adviseert de samenwerking tussen inspectiediensten structureel te verbeteren en meer samenhang in het toezicht aan te brengen door een gezamenlijk toezichtsplan.
- Sinds september 2020 is het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 bij het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) operationeel. Dit richt zich op toezicht in relatie tot COVID-19 gerelateerde zaken.
- In het Samenwerkingsplatform werken de veiligheidsregio's, het RIVM, de GGD's, de NWWA, LOT-C en de Inspectie SZW samen.
- Het Aanjaagteam adviseert deze samenwerking van verschillende toezichthouders een structureel karakter te geven en uit te breiden naar alle arbeidsmigranten gerelateerde onderwerpen zoals slechte huisvesting.
- Het Samenwerkingsplatform zal in ieder geval tot januari 2022 operationeel zijn.
- De nuttige ervaringen rond samenwerking die zijn opgedaan in het Samenwerkingsplatform; (zoals het delen van informatie en bevoegdheden inzetten die op elkaar aansluiten); worden meegenomen in gesprekken met verschillende toezichthouders over hoe de samenwerking inzake de aanpak van de arbeidsmigrantenproblematiek vanaf 2022 structureel vorm gegeven kan worden.
- Hierbij wordt onder andere gekeken naar het Flexibel Regionaal Interventie Team (FRIT). Dit is een samenwerking onder de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) in Noord-Limburg. Het is de bedoeling dat het FRIT binnenkort start. Op dit moment lopen nog gesprekken over gegevensdeling tussen de verschillende organisaties. Zie ook het kader Lokale Samenwerkingsverbanden.

Reeds bestaande Samenwerkingsverbanden

LSI

- De LSI is een samenwerkingsverband van UWV, Belastingdienst, SVB, OM, Politie, IND, ISZW en een groot aantal gemeenten (vertegenwoordigd door de VNG). Doel van deze samenwerking is het voorkomen en terugdringen van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude en overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. Onder de LSI wordt een groot aantal projecten uitgevoerd dat divers is van karakter: meestal betreft het lokale of regionale projecten, soms landelijke.

De afgelopen jaren krijgt de problematiek rond arbeidsmigranten een steeds grotere plaats binnen de LSI-activiteiten. Het meest nadrukkelijke is dat het geval in projecten die zich specifiek richten op de huisvesting van arbeidsmigranten.

Lokale Samenwerkingsverbanden

In Noord-Limburg start binnenkort een pilot onder de LSI-vlag, het Flexibel Regionaal Interventieteam (FRIT). Om de problematiek op het gebied van werk en slechte huisvesting van arbeidsmigranten aan te pakken wordt de problematiek in samenhang gezien en aangepakt.

Het FRIT heeft als doel:

1. Binnen de deelnemende gemeenten de risicovolle werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters en de samenhang hierin in beeld te brengen.
2. Hierbij een gezamenlijke aanpak te formuleren.
3. Het uitvoeren van meerdere, elkaar versterkende interventies, zowel repressief als preventief. Als inzet van preventief toezicht kan worden gedacht aan het inzetten van communicatie en het maken van brancheafspraken met relevante partijen.
4. Het ontwikkelen van een gezamenlijke indicatorenset voor een integrale aanpak van de weergegeven problematiek.

Aan het FRIT nemen de volgende partijen deel: Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel, Bergen (L), Mook en Middelaar en Gennep, UWV, Belastingdienst (rol wordt nog nader uitgewerkt), SVB, IND, Politie en Inspectie SZW.

Dit soort lokale samenwerkingsverbanden zijn heel belangrijk om tot geïntegreerd toezicht te komen. Zo hebben bijvoorbeeld 8 samenwerkende Brabantse gemeenten in de periode februari 2019 tot juli 2020 een project uitgevoerd. Bij zo'n 35% van de ongeveer 400 aangetroffen arbeidsmigranten op 102 gecontroleerde adressen bleek dat de uitzendbureaus voor zowel werk als huisvesting zorgden. Er bleken 50 uitzendbureaus actief in deze acht gemeenten. Op basis van dit LSI-project zijn door de gemeenten 35 personen ingeschreven in de Basisregistratie Personen en 27 personen uitgeschreven. Ook zijn 28 aanschrijvingen brandveiligheid en 30 aanschrijvingen in verband met strijdigheid met het bestemmingsplan uitgegaan. UWV heeft voor € 135.000 aan naheffingen en boetes opgelegd. De Inspectie SZW heeft voor € 150.000 boetes opgelegd in verband met overtredingen van de arbeidswetten, zoals de Arbeidstijdenwet en de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag.

RIEC (Regionale Informatie- en Expertise centra) en LIEC (Landelijk Informatie- en Expertise centrum)

- De tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in Nederland. Dit doen zij door:
 - Het vergroten van de bewustwording over de problematiek bij de overheid en private partijen.
 - Het ondersteunen en versterken van samenwerking binnen de overheid en met publiek-private partners.
 - Het delen van kennis en expertise op het gebied van de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.
- In de tien RIEC's werken o.a. de politie, het OM, het UWV, gemeenten, provincies, de Belastingdienst, de NVWA en de Inspectie SZW samen aan de integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in Nederland (straf- en bestuursrechtelijk én fiscaal). Het gaat dan bijvoorbeeld om georganiseerde drugscriminaliteit, mensenhandel en witwassen.
- Het LIEC zorgt voor verbinding tussen de RIEC's onderling en met de landelijke partners. Daarnaast coördineert het LIEC bij regio-overstijgende criminaliteitsproblemen, zoals criminele motorbendes, de landelijke aanpak.
- Daarnaast is er het EURIEC (Euroregionaal Informatie- en Expertisecentrum), onderdeel van het RIEC Limburg, dat zich richt op de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak van ondermijning in het grensgebied van België, Nederland en Duitsland. Het EURIEC is sinds september 2019 operationeel.

Casus RIEC

In oktober 2020 werd onder leiding van het RIEC Den Haag een grote actie uitgevoerd om arbeidsuitbuiting onder arbeidsmigranten in het Westland aan te pakken. In een kantoorpand van een uitzendbureau in Den Haag werden vier verboden woonruimtes gevonden, drie uitzendkrachten gaven aan slechts € 600,00 per maand te verdienen en twee leidinggevenden van het uitzendbureau gedroegen zich intimiderend richting de uitzendkrachten toen hun woningen werden gecontroleerd.

AMU (Interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus)

- AMU is opgericht in 2012. De Belastingdienst, UWV en Inspectie SZW werken samen aan complexe zaken waar bijvoorbeeld belastingontduiking, vervalsing van identiteitsdocumenten, gefingeerde dienstverbanden en georganiseerde uitkeringsfraude een rol spelen. Er vinden gezamenlijke analyses en onderzoeken plaats, gezamenlijke programmering, controles en gegevensuitwisseling.
- AMU werkt ook samen met de SVB, IND, de politie, gemeentes, de RIEC's, SNA en SNCU.
- Tot medio 2018 was AMU een LSI-project. Daarna is de samenwerking losgekoppeld van de LSI en heeft het een meer structureel karakter gekregen.
- Binnen AMU werken de toezicht- en opsporingsafdelingen van de verschillende organisaties samen. Dit betekent dat sommige zaken via het bestuursrecht worden behandeld en andere zaken via het strafrecht. Het komt ook voor dat een zaak zowel via het bestuursrecht als via het strafrecht wordt aangepakt, zoals in onderstaande casus.
- In 2021 zijn vanuit AMU tot nu toe (peildatum: 1 november 2021) onder andere 4 strafrechtelijke onderzoeken afgerond. Er lopen nog 4 strafrechtelijke onderzoeken.
- In onderstaande casus werkten de Belastingdienst, UWV en de Inspectie SZW binnen AMU samen aan de aanpak van een malafide uitzendbureau

Casus AMU (Interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus)

AMU kreeg een anonieme tip over onderbetaling door een uitzendbureau en besloot daarom een inspectie bij dit uitzendbureau te doen. Verschillende uitzendkrachten verklaarden aan de Inspectie SZW dat hun loon contant betaald werd en dat zij blanco kwitanties moesten tekenen van het uitzendbureau. Er werden boetes opgelegd wegens overtreding van de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag en de Arbeidstijdenwet. Ook werd een strafrechtelijk onderzoek gestart naar valsheid in geschrifte vanwege de blanco kwitanties die moesten worden getekend. Vervolgens bleek uit onderzoek dat het uitzendbureau weliswaar het salaris van zijn 20 uitzendkrachten; uit Polen en Bulgarije; op hun bankrekeningen stortte, maar een groot deel van het salaris contant weer terugvroeg. In het najaar van 2020 werden bestuurders van het uitzendbureau veroordeeld tot 9 maanden gevangenisstraf. Het uitzendbureau ging failliet en er loopt nog een procedure om het wederrechtelijk verkregen voordeel van € 250.000 van het uitzendbureau te ontnemen.



Verbetering van gegevensuitwisseling (aanbeveling 6.1 B)

- Het Aanjaagteam adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gegevensuitwisseling tussen zowel publieke toezichthouders onderling als tussen publieke en private toezichthouders.
- Om dit te bereiken werd onder andere geadviseerd om een onafhankelijk bureau in te schakelen voor een plan om gegevensuitwisseling tussen toezichthouders te versterken.
- Het onderzoeksbureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) heeft dit onderzoek uitgevoerd⁴⁷.
- In het rapport is rekening gehouden met de veelheid aan gegevensuitwisseling die er nu al is, zoals in LSI-verband, en met de juridische mogelijkheden op basis van de AVG.
- Vervolgens zullen de adviezen van dit bureau door de verschillende betrokken toezichthouders worden bestudeerd en worden betrokken bij de uitwerking van de aanbeveling voor meer samenhang in het toezicht.

⁴⁷ Eindrapport VKA | Rapport | Rijksoverheid.nl



Meer capaciteit ISZW bij verplichte certificering van uitzendbureaus (aanbeveling 6.1 C)

- Het Aanjaagteam adviseert om de capaciteit van de Inspectie SZW voor de handhaving in de uitzendsector uit te breiden met 90 fte van 60 naar 150 fte indien gekozen wordt om verplichte certificering in te voeren voor uitzendbureaus.
- In dat geval zal er meer publiekrechtelijk toezicht nodig zijn door de Inspectie SZW om onder andere de verwachte toename van het aantal meldingen van private toezichthouders te behandelen.

Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten of er extra capaciteit voor de Inspectie SZW komt.



Meer grensoverschrijdend samenwerken (aanbeveling 6.1 D)

- Het Aanjaagteam adviseert om een multidisciplinair team in te stellen. Dit zou moeten bestaan uit verschillende inspecties en toezichthouders zoals ISZW, SVB en de Belastingdienst. Het team moet zich uitsluitend bezighouden met grensoverschrijdende zaken, dat gezamenlijk kan inspecteren en gegevens kan uitwisselen in samenwerking met buitenlandse toezichthouders. Deze aanbeveling wacht op een besluit van de Tweede Kamer, zoals voorgelegd in het kader van de motie van Kent c.s.
- Het Aanjaagteam adviseert daarbij dat de toezichthouders meer gebruik maken van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) en mogelijkheden om binnen de Benelux gezamenlijke inspecties te doen.



European Labour Authority (ELA)

- De negatieve effecten van het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie kunnen deels door de ELA worden aangepakt. De ELA kan een cruciale rol vervullen om eerlijke en gezonde arbeidsmobiliteit te bevorderen.
- Een belangrijke taak van de ELA is het faciliteren van **gezamenlijke of gecoördineerde inspecties** van een of meerdere lidstaten. Nederland heeft al snel een verzoek voor een gezamenlijke inspectie met Polen ingediend bij de ELA.
- De ELA beoogt de **informatievoorziening** rond grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te verbeteren (beschikbaarheid, kwaliteit en bereikbaarheid). De ELA is samen met de lidstaten in mei 2021 een informatiecampagne rond seizoensarbeid gestart. Doel is om bewustwording te creëren rond eerlijke en veilige arbeidsomstandigheden voor seizoensarbeid in EU-lidstaten.
- Een andere functie van de ELA is het **bemiddelen** bij conflicten tussen lidstaten over de toepassing en interpretatie van EU-regelgeving op het gebied van grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid.
- Ten slotte heeft het netwerk van bij de ELA gedetacheerde nationaal liaisons (NLO's) al verschillende resultaten geboekt. Zij kunnen met hun goede nationale contacten bepaalde zaken snel met elkaar bespreken. Het NLO-netwerk is een goed voorbeeld van het ondersteunende karakter van de ELA als relatief kleine netwerkorganisatie.



Meer onaangekondigde inspecties/controles door gemeenten, SNF, AKF, SNA (aanbeveling 6.1 E)

- Het Aanjaagteam adviseert dat vaker onaangekondigde inspecties worden gedaan door gemeenten, SNF, AKF en SNA, omdat een onaangekondigde inspectie meer informatie geeft over de daadwerkelijk gecontroleerde situatie in de praktijk dan aangekondigde inspecties. Dit geldt ook voor de administratieve controles. Gebleken is het volgende:
- Gemeenten voeren huisvestingcontroles die gericht zijn op BRP-signalen zoals adresfraude, vooral onaangekondigd uit. Controles gericht op bijvoorbeeld brandveiligheid zijn om praktische redenen doorgaans aangekondigd.
- Het AKF controleert 100% van de door haar gecertificeerde huisvestingslocaties en doet dit elk jaar opnieuw. Daarnaast wordt 10% onaangekondigd bezocht zonder melding vooraf om te beoordelen of de situatie niet is gewijzigd na certificering.
- SNF voert de meeste controles aangekondigd uit, omdat het om huisvestingslocaties gaat. De inbreuk

op de persoonlijke levenssfeer houdt onaangekondigde inspecties dan tegen. Bewoners hebben immers ook recht op privacy en het niet zomaar binnendringen van hun woonplek. SNF heeft wel aangegeven binnen de ruimte van de wettelijke kaders de controle zo kort mogelijk van tevoren bekend te maken. Zo voert zij ook spoedinspecties uit (binnen een paar uur). Verder is SNF vanaf september 2021 op 100% controle van de locaties overgegaan.

- De SNA kondigt haar inspecties altijd vooraf aan in verband met de administratie die aanwezig moet zijn. Wel is het zo dat bij een inspectie een aselecte steekproef wordt uitgevoerd van een aantal dossiers van het betreffende bedrijf dat wordt gecontroleerd. Het bedrijf weet vooraf niet welke dossiers zullen worden opgevraagd voor controle.



Omgekeerde bewijslast/rechtsvermoeden dienstverband WML (aanbeveling 6.2 A)

- Het Aanjaagteam adviseert in de *Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)* een bepaling op te nemen over het rechtsvermoeden van een dienstverband van zes maanden bij een ondeugdelijke administratie en vermoedelijke onderbetaling, analoog aan artikel 23 van de Wet arbeid vreemdelingen.
- De bedoeling hiervan is om arbeidsmigranten te voorzien van een geschikt instrument om onderbetaling aan te pakken en rechtsherstel te bewerkstelligen.
- Dit betekent dat indien niet duidelijk is wanneer het dienstverband is gestart, er een rechtsvermoeden is dat sprake is van een dienstverband van 6 maanden.
- De Inspectie SZW zou bij een vermoeden van een onderbetaling en het ontbreken van de benodigde gegevens bij de werkgever om vast te kunnen stellen of het wettelijk minimumloon is betaald, de mogelijkheid krijgen om alsnog in bepaalde situaties een onderbetaling te berekenen (fictief) en betaling af te dwingen door uit te gaan van in ieder geval zes maanden (voltijds)arbeid.
- Omdat het instellen van een rechtsvermoeden ten aanzien van de duur van een dienstverband ingrijpt op de systematiek van de WML, heeft het kabinet een nadere verkenning uitgevoerd. Deze wordt de komende tijd met verschillende partijen besproken.

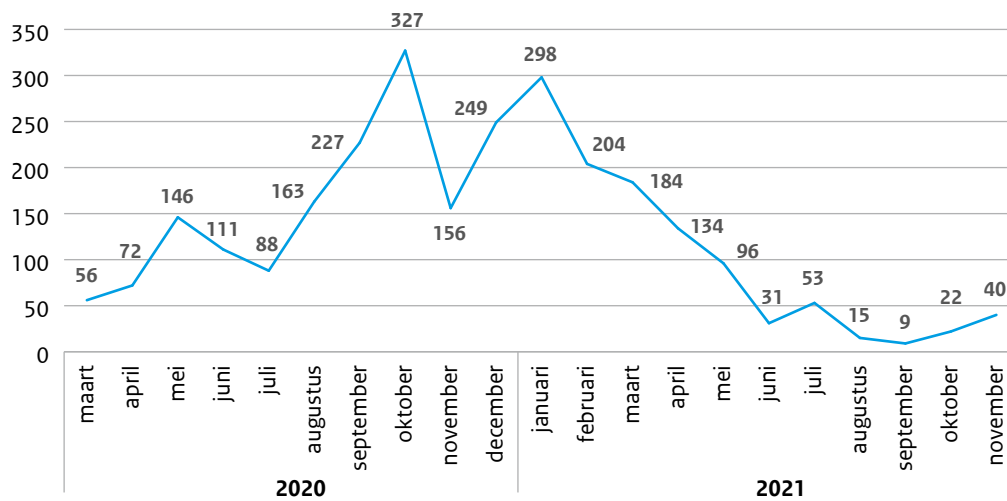


Toezicht op Registratie (6.3 A)

Het Aanjaagteam vond het belangrijk dat op de systematiek van registreren een feedbackcyclus functioneert op basis waarvan toezichthouders acties kunnen ondernemen. Kern van de feedbackcyclus is dat de loonaangifteketen kan worden vergeleken met de BRP/RNI, onder andere om er informatie uit te halen over welke burgerservicenummers er in de loonaangifteketen voorkomen, waar in de BRP geen Nederlandse verblijfsadressen voor zijn geregistreerd. De informatie zou dan ook kunnen worden gebruikt door de toezichthouders om te betrekken bij de gemeenschappelijke risicoanalyse en het gecoördineerd inzetten van de toezichtscapaciteit.

Besloten is deze aanbeveling anders in te vullen en mee te nemen bij het ontwerpen van een proces voor sluitende registratie. Zie hiervoor het hoofdstuk Registratie.

Figuur A: Verloop coronameldingen arbeidsmigranten



Cijfers/trends klachten Coronameldingen door/over arbeidsmigranten bij de Inspectie SZW

- Vanaf maart 2020 tot en met half november 2021 heeft de Inspectie SZW ruim 2.600 Corona-gerelateerde meldingen ontvangen die betrekking hebben op arbeidsmigranten. Het totaal aantal Corona-gerelateerde meldingen dat de Inspectie SZW ontving in deze periode is bijna 14.000 meldingen.
- De meeste meldingen gaan over het 'onvoldoende afstand kunnen houden op de werkvloer', 'zieke werknemers op de werkvloer' en 'thuiswerken is niet toegestaan, terwijl de werkzaamheden het wel toelaten'.

7. Samenleven

Het rapport van het Aanjaagteam heet *Geen tweederangsburgers*, waarmee wordt aangegeven dat het van belang is dat arbeidsmigranten, net als iedereen, onderdeel zijn van onze samenleving. De vluchtigheid van hun verblijf en het werk dat sommige arbeidsmigranten doen, kunnen echter een volledige integratie in de Nederlandse samenleving belemmeren. In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken naar de mogelijkheid van arbeidsmigranten om wegwijs te worden in de Nederlandse instituties en bijvoorbeeld gebruik te maken van sociale zekerheid of het leren van de Nederlandse taal.

In de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten wordt er gesproken over het creëren van de mogelijkheden voor EU-arbeidsmigranten om de taal te leren en om de institutionele inbedding van arbeidsmigratie te versterken. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de sociale zekerheidspositie, de stand van zaken van institutionele inbedding en de integratie van arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving. De kern van het integratieprobleem van arbeidsmigranten is dat zij nog onvoldoende hun weg weten te vinden in Nederland, nog niet altijd informatie kunnen vinden of dat hun toegang tot het recht niet gelijk is aan dat van Nederlanders. Het Aanjaagteam stelt dat er weinig structureel beleid wordt gevoerd op het gebied van arbeidsmigranten en dat partijen nog niet voldoende met elkaar samenwerken. Met andere woorden, Nederland is volgens het Aanjaagteam nog onvoldoende ingericht op de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten zouden een volwaardig onderdeel van de samenleving moeten zijn, maar voelen zich nog te vaak een tweederangsburger.

De aanbevelingen van het Aanjaagteam richten zich op:


- Structurele aandacht vanuit het Rijk, provincies en gemeenten. Deze aanbeveling betreft zowel het betrekken van arbeidsmigranten bij de beleidsontwikkelingen, als het openstellen van integratietrajecten.
- Het zorgen voor borging op landelijk en lokaal niveau. Er wordt aanbevolen om deze borging te garanderen door onder andere een jaarrapportage op te stellen, een expertteam op te zetten en de toegang tot het recht voor arbeidsmigranten te verbeteren.

 H7 Institutionele inbedding van arbeidsmigratie		
7.1.A	Betrek arbeidsmigranten bij de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering	
7.1.B	Stel integratietrajecten open voor arbeidsmigranten	
7.2.A	Jaarlijkse rapportage arbeidsmigranten voor de Tweede Kamer	
7.2.B	Regel wetswijzigingen in een verzamelwet	
7.2.C	Stel een Expertteam arbeidsmigranten in	
7.2.D	Verbeterde toegang tot het recht: arbeidscommissie	
7.2.E	Maak gericht beleid rondom arbeidsmigratie op lokaal niveau	

Classificatie


 Voltooid

 Doorlopend

 In uitvoering

 In onderzoek/verkenning/consultatie

 In afwachting nieuw kabinet

 Geïntegreerd in bestaand traject

 Aanbeveling gericht aan sociale partners

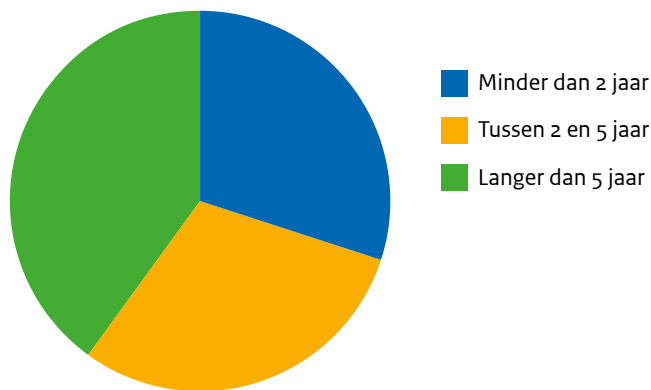
 Niet van toepassing, niet uitvoerbaar

Verblijfsduur

Integratie van arbeidsmigranten is een complex thema. Niet alle arbeidsmigranten verblijven even lang in Nederland. Voor een arbeidsmigrant die louter voor de oogst een paar weken naar Nederland komt om hier te werken, zal een integratietraject niet aan de orde zijn. Iemand die zich daarentegen langere tijd in Nederland vestigt, zal wel behoefte hebben aan het leren van de Nederlandse taal en het kennen van de Nederlandse instituties.

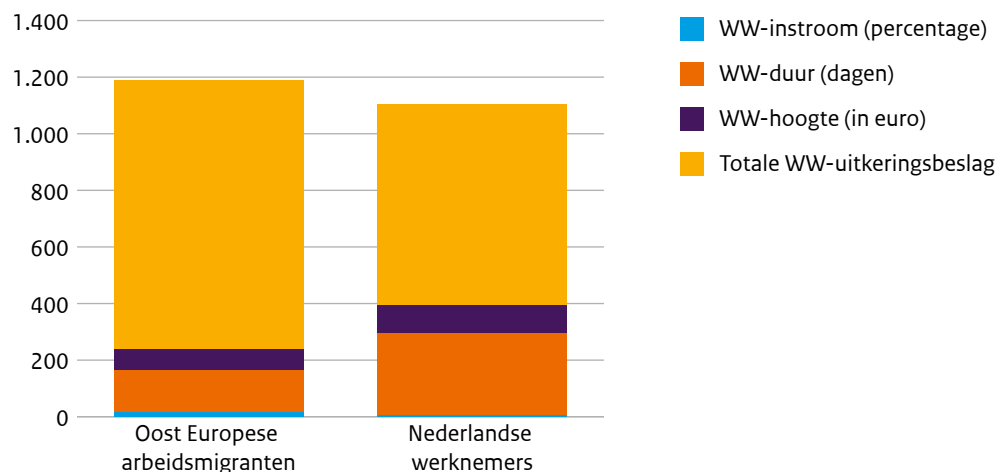
- Het WRR-rapport *Samenleven in verscheidenheid*⁴⁸ laat zien dat migratiestromen in Nederland steeds diverser worden. Er komen meer migranten naar Nederland, uit meer landen, maar tegelijkertijd wordt de verblijfsduur juist korter. Van de arbeidsmigranten (zowel van binnen als van buiten Europa) die in 2006 naar Nederland kwamen, verbleef zo'n 30% minder dan 2 jaar in Nederland en rond de 40% langer dan 5 jaar.
- Dit geeft aan hoe verschillend de verblijfsduur van arbeidsmigranten is. In een recent onderzoek van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten geeft de helft van de ondervraagde arbeidsmigranten in het arbeidsmigrantenpanel aan in Nederland te willen blijven en zich hier te willen vestigen.
- Het meest gegeven argument om juist terug te keren, is het missen van familie en vrienden in het land van herkomst. Oost-Europeanen met laaggeschoold werk geven echter als meest genoemde argument dat de stijgende lonen in het herkomstland een reden zijn om terug te keren.

Figuur A: Verblijfsduur arbeidsmigranten



⁴⁸ WRR-rapport 'Samenleven in verscheidenheid' (2020)

Figuur B: WW-uitkeringsbeslag per werknemer (in €): instroom * duur * hoogte



Sociale zekerheidspositie van arbeidsmigranten

Wie langere tijd in Nederland werkt en woont heeft recht op voorzieningen uit de sociale zekerheid. Het UWV en de SVB voeren geen aparte registraties van arbeidsmigranten. Er zijn daarom op landelijk niveau geen gegevens beschikbaar over het precieze gebruik van uitkeringen door arbeidsmigranten.⁴⁹ Deze paragraaf schetst een algemeen beeld op basis van de beschikbare gegevens.

Export van uitkeringen

In 2020 heeft het UWV in totaal 3.052 WW-uitkeringen geëxporteerd naar andere lidstaten van de EU/EER/Zwitserland.⁵⁰ De meeste WW-uitkeringen gaan naar Polen. UWV heeft in hetzelfde jaar 14.344 WIA-uitkeringen geëxporteerd naar landen binnen en buiten de EU (belangrijkste exportland is Duitsland). In totaal werden 4.949 ZW-uitkeringen geëxporteerd, met eveneens Duitsland als belangrijkste exportland. De SVB heeft in 2020 36.097 kinderbijlagen geëxporteerd (grootste exportland is Polen), 2.843 Anw-uitkeringen (belangrijkste exportland Marokko) en 335.567 AOW-uitkeringen (grootste exportland België).

WW

Oost-Europese arbeidsmigranten hebben door hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt vier keer zoveel kans om hun baan te verliezen als Nederlandse werknemers. Zij stromen daardoor vaker de WW in dan Nederlanders: 14,7% van de Oost-Europese werknemers tegenover 5,5% van de Nederlandse werknemers.⁵¹ Tegelijkertijd is het uitkeringsbedrag van Oost-Europese arbeidsmigranten relatief laag ten opzichte van het totale uitkeringsbeslag. Dit komt door het relatief kortere beroep op de WW en het relatief lagere uitkeringsbedrag van Oost-Europese arbeidsmigranten.

⁴⁹ Dergelijke informatie kan alleen worden gegeven door data van de uitvoeringsinstanties en het CBS met elkaar te koppelen. Dit gebeurt in de Migrantenmonitor van het CBS. De Migrantenmonitor geeft inzicht in het aantal migranten (NB. niet specifiek arbeidsmigranten) uit andere EU-lidstaten dat in Nederland woont of werkt en geeft ook cijfers over het beroep op sociale zekerheid.

⁵⁰ De WW-uitkering kan alleen worden geëxporteerd als de uitkeringsgerechtigde werk gaat zoeken in de EU, EER of Zwitserland.

⁵¹ Dit blijkt uit onderzoek van UWV uit 2020 naar WW-uitkeringsgebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers. UWV Kennisverslag, 2020-5, *WW-uitkeringsgebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers*

Impact Corona

De Corona-crisis heeft impact gehad op de sociale zekerheidspositie van arbeidsmigranten. Een deel van de Oost-Europese arbeidsmigranten is in 2020 overijld teruggekeerd naar hun thuisland. Dit kan er toe hebben geleid dat ze geen aanspraak hebben kunnen maken op een Nederlandse WW-uitkering.⁵² Het aantal WW-exportuitkeringen is in 2020 met ruim 30% gedaald ten opzichte van het jaar ervoor. Daarnaast was de dienstverlening van UWV als gevolg van de Corona-crisis digitaal. Veel arbeidsmigranten hebben geen DigiD en zijn daardoor aangewezen op de fysieke dienstverlening van UWV.

Bijstand

Recent onderzoek van de Inspectie SZW⁵³ laat zien dat het niet-gebruik van de algemene bijstand, terwijl hier wel recht op is, onder huishoudens met een Europese migratieachtergrond hoog is (57%, tegenover 40% bij Nederlandse huishoudens). Uit het onderzoek blijkt ook dat volgens gemeenten de oorzaak van het hoge niet-gebruik onder huishoudens met EU-(arbeids)migranten komt doordat deze groep meer moeilijkheden ervaart dan Nederlanders. Ze zijn over het algemeen minder goed de taal machtig en ze weten minder goed hun weg te vinden in het aanbod van Nederlandse regelingen.

Versterken positie arbeidsmigranten



Jaarrapportage en informatievoorziening (aanbeveling 7.2 A)

- Het afgelopen jaar zijn er meerdere stappen gezet rondom informatievoorziening aan arbeidsmigranten. In november 2020 is de website [WorkinNL.nl](https://www.workin.nl) gerealiseerd waarop EU-arbeidsmigranten informatie over rechten en plichten in hun eigen taal kunnen vinden. De website functioneert ook als een 'doorverwijsluik', waardoor mensen organisaties kunnen vinden die hen verder kunnen helpen met problemen. Ook is de telefoonlijn van Stichting FairWork verbonden aan de website, zodat ook persoonlijk contact gezocht kan worden.
- Naast dit centraal informatieknooppunt worden eveneens op regionaal en lokaal niveau stappen gezet om informatievoorziening te versterken. Daarbij is er veelal sprake van uitbreiding van bestaande informatiepunten voor de doelgroep EU-arbeidsmigranten.
- UWV en SVB geven basisinformatie over sociale zekerheid in acht verschillende talen⁵⁴ op de websites. UWV is op dit moment bezig met een herijking van het taalbeleid.
- Het aankomende jaar zal gebruikt worden om goede afstemming tussen de verschillende informatiekanalen te bewerkstelligen, zodat er eenduidige en toegankelijke informatievoorziening voor arbeidsmigranten gerealiseerd wordt.
- Deze jaarrapportage arbeidsmigranten geeft het kabinet en de Tweede Kamer inzicht in de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigranten en de opvolging van de aanbevelingen. Deze jaarrapportage is een opvolging van de aanbeveling om op structurele basis te rapporteren over de positie van arbeidsmigranten en zodoende blijvend aandacht voor hun positie te vragen.



Toegang tot het recht en de overheid (aanbeveling 7.2 D)

- Het is voor arbeidsmigranten om meerdere redenen lastig om misstanden aan te kaarten en/of hun rechten te effectueren. Bij een rondgang langs instanties zoals het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman en Anti-Discriminatievoorzieningen blijkt dat er niet veel meldingen binnenkomen van EU-arbeidsmigranten.
- Wat duidelijk naar voren komt uit de rondgang is dat taal een belangrijke barrière is. Bijna alle organisaties geven aan in principe alleen in het Nederlands en/of Engels te werken. Daarnaast is het ook te verwachten dat de bekendheid met deze instanties en het feit dat er een mogelijkheid is om te melden, niet goed bij de groep arbeidsmigranten terecht komt.
- Het kabinet werkt de mogelijkheid uit voor een arbeidscommissie, breder dan alleen voor arbeidsmi-

⁵² Bij terugkeer naar het woonland is het onder voorwaarden wel mogelijk om een werkloosheidsuitkering aan te vragen in het woonland. Dit is geregeld in sociale zekerheidsverordening nr. 883/2004.

⁵³ Inspectie SZW - Rapport 'Niet-gebruik van de algemene bijstand' 30 april 2021

⁵⁴ Engels, Duits, Frans, Spaans, Pools, Roemeens, Bulgaars, Italiaans

granten. Sociale partners hebben aangegeven dat een arbeidscommissie, in de vorm zoals het Aanjaagteam die voorstelt, in hun ogen niet wenselijk is en dat zij zelf met een voorstel komen.

Verruimen mogelijkheden tot integratie (aanbeveling 7.1 B)

- Arbeidsmigranten zijn niet inburgeringsplichtig en hoeven geen examen af te leggen. Er zijn gemeenten die zich desondanks toch inzetten om arbeidsmigranten goed te ondersteunen en hen de weg te wijzen in Nederland. Daarnaast zijn er verschillende werkgevers die taalcurricula aanbieden aan arbeidsmigranten. Er zijn geen exacte gegevens bekend over het aantal arbeidsmigranten dat een dergelijke taal- of integratiecursus volgt.
- Een enquête onder leden van de ABU en de NBBU⁵⁵ laat zien dat 67% van de uitzendbureaus een taalopleiding aanbiedt aan arbeidsmigranten.
- Uit een panel onder 1.634 arbeidsmigranten van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten blijkt dat arbeidsmigranten die net in Nederland zijn geen tot amper Nederlands spreken en dat de kennis van het Nederlands in de loop der jaren verbetert. Van de arbeidsmigranten die langer dan 5 jaar in Nederland werken geeft 52% aan dat zij de taal een beetje spreken.
- Uit hetzelfde panel van het Kenniscentrum blijkt dat een kwart regelmatig tot vaak contact heeft met mensen uit de lokale omgeving of buurt waarin zij wonen. Een grote meerderheid heeft slechts af en toe of helemaal geen contact. Hoe langer een arbeidsmigrant in Nederland verblijft, hoe groter het percentage dat contact heeft met buurtgenoten en dat is aangesloten bij een (sport)vereniging.

Structurele aandacht voor arbeidsmigranten

Rijksbeleid – Betrek arbeidsmigranten (aanbeveling 7.1 A)

- Een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam is het betrekken van arbeidsmigranten bij beleidsontwikkeling. Het ministerie van SZW pakt dit op en zal een klankbordgroep internationale werknemers instellen, welke minimaal twee keer per jaar bij elkaar gaat komen. De klankbordgroep kent drie doelen:
 - Het ophalen bij arbeidsmigranten wat er leeft, waar zij tegenaan lopen en wat hen opvalt in Nederland;
 - Het toetsen van beleidsinitiatieven en richtingen bij arbeidsmigranten, om daarmee te toetsen of dit goed aansluit. Deze inzichten kunnen worden meegenomen in de advisering van de bewindspersoon;
 - Het onder de aandacht brengen van initiatieven en informatie vanuit de (rijks)overheid die arbeidsmigranten kunnen helpen en breder onder de doelgroepen moet worden verspreid.
- Het idee is dat in deze klankbordgroep sleutelpersonen plaatsnemen, waarbij het belangrijk is dat zij goede voeding hebben met de doelgroep en daarmee kunnen fungeren als *linking pin* tussen het Rijk en de doelgroep.

Lokaal beleid – maak gericht beleid (aanbeveling 7.2 E)

- Uit een enquête van de VNG en het ministerie van SZW onder gemeenten blijkt dat verschillende gemeenten een beleidsplan hebben opgesteld met betrekking tot arbeidsmigratie. Gemeenten die al geruime tijd met arbeidsmigranten te maken hebben, hebben vaak ook al een beleidsplan, maar er zijn ook geluiden van gemeenten die juist door de aanbevelingen van het Aanjaagteam kritisch naar het beleid zijn gaan kijken. Doordat niet alle gemeenten zijn bereikt met de enquête, is het niet mogelijk een algemeen of kwantitatief beeld te geven met betrekking tot deze aanbeveling.
- In 2022 gaat de VNG van start met een project ter ondersteuning van gemeenten⁵⁶ om knelpunten rondom arbeidsmigranten aan te pakken en het lokale beleid te verstevigen. In een volgend jaarrapportage zullen tussentijdse resultaten van dit ondersteuningsproject worden gedeeld.

⁵⁵ KBA Nijmegen (in opdracht van ABU/NBBU) - Arbeidsmigranten in Nederland (2020)

⁵⁶ Zie ook Hoofdstuk 4 'huisvesting': het project ondersteuning gemeenten betreft aanbeveling 7.2 C van het Aanjaagteam m.b.t. 'expertiseteam'.

Beheer en Toezicht

Als er een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten wordt ontwikkeld, zijn er regelmatig zorgen vanuit de buurt over mogelijke overlast. Deze zorgen zijn niet altijd op feiten gebaseerd, maar maken wel dat het moeilijk is voor huisvesters om geschikte locaties te vinden. Tegelijkertijd kaart de FNV het probleem aan van 'beheerders' op huisvestingslocaties van arbeidsmigranten, die de arbeidsmigranten intimideren en om uiteenlopende redenen dreigen met boetes. Enerzijds zijn er zorgen over het beheer van huisvestingslocaties en mogelijk overlast door arbeidsmigranten voor bewoners in de omgeving, anderzijds zijn er zorgen over intimiderende beheerders op sommige locaties.

De Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA) is bezig met het ontwikkelen van een beheersysteem voor de huisvesting van arbeidsmigranten dat wellicht een oplossing voor de genoemde problemen kan zijn. Dit systeem heeft de vorm van een digitaal dossier dat de huisvester op locatie bijhoudt en waarin zijn (afgesproken) beheeractiviteiten en -prestaties worden bijgehouden. Zo kunnen er met behulp van het systeem afspraken worden gemaakt met buurtbewoners, omliggende bedrijven en de gemeente. Bijvoorbeeld dat een beheerder over een VOG-verklaring beschikt of dat er op de locatie sportfaciliteiten aanwezig zijn. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt over zwerfafval en het opruimen daarvan. Of dat er een plan over de bereikbaarheid van de beheerder is (24/7; spreken van relevante talen etc.). Het periodiek voeren van 'omgevingsgesprekken' kan ook tot de afspraken behoren. Het digitale dossier maakt het voor omwonenden en de gemeente eenvoudig om de afhandeling van meldingen van overlast te volgen. Waar keurmerken als SNF en AKF over de kwaliteit van de huisvesting gaan, is het VHA-beheersysteem bedoeld om vooral voor de kwaliteit van de leefomgeving van bewoners en omwonenden zorg te dragen. De VHA heeft op dit moment een pilot in uitvoering met de gemeente Peel en Maas in Limburg.

Bronnenlijst

Naast de informatie uit de aanbevelingen van het Aanjaagteam is er gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen, waaronder verschillende onderzoeksrapporten. Dit is een opsomming van de geraadpleegde onderzoeksrapporten.

- Actieprogramma EU-Arbeidsmigranten 2021 – 2025, Gemeente Rotterdam
- CBS Integratiemonitor 2020
- CBS Migrantenmonitor 2019
- CBS Meting woonsituatie arbeidsmigranten (zie bijlage) (2019)
- European Commission Annual Report on Intra-EU mobility (2020)
- Interbestuurlijke Werkgroep Ter Haar - Adviesrapport “Een thuis voor iedereen” (2021)
- Inspectie SZW – Rapportage kostenvoordeel en arbeidsuitbuiting (2021)
- Inspectie SZW – Ondermeldingen bij arbeidsongevallen (2021)
- Inspectie SZW - Rapport ‘Niet-gebruik van de algemene bijstand’ (2021)
- Inspectie SZW - Staat van eerlijk werk (2019)
- Verdonck, Klooster & Associates - Geen tweede prioriteit - Robuust, flexibel en concreet ketentoezicht voor het tegengaan van misstanden bij arbeidsmigranten (2021)
- IVO- Onderzoek naar dakloze arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: eerste resultaten (2021)
- KBA Nijmegen (in opdracht van ABU/NBBU) - Arbeidsmigranten in Nederland (2020)
- Kenniscentrum Arbeidsmigranten, onderzoek “Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland?” (2021)
- Wise Up Consultancy, onderzoek naar arbeidsmigranten en de gezondheidszorg (2021)
- Pharos - Kinderen uit Midden- en Oost-Europese landen (2020)
- SEO Economisch Onderzoek - De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland (2018)
- UWV - WW-uitkeringsgebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers (2020)
- Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW) ‘Cao-afspraken buitenlandse gedetacheerde werknemers’ (2021)
- WRR-rapport ‘Samenleven in verscheidenheid’ (2020)



Pilot huisvesting arbeidsmigranten

Overkoepelend document

Datum 5 oktober 2021
Status Definitief



Colofon

Versie	Definitief
Contactpersonen	Petra Meijboom Wouter den Dekker Eva Beerling
Bijlage(n)	2
Auteur(s)	Eva Beerling, Wouter den Dekker, Nicolien Lodeweegs, Stijn Kuipers en Petra Meijboom

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding: verbetering huisvesting arbeidsmigranten
 - 1.2 Wat heeft het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) te bieden?
 - 1.3 Opdracht
 - 1.4 Proces
2. Algemene bevindingen
 - 2.1 Oorzaken voor het tekort aan huisvesting voor aandachtsgroepen
 - 2.2 Rol RVB
 - 2.3 Toolbox en businesscase
 - 2.4 Vastgoedketen arbeidsmigranten
3. Advies voor vervolg
 - 3.1 Mogelijke oplossingsrichtingen
 - 3.2 Advies voor vervolg: beleidsopdracht

Bijlagen: 1: Vastgoedketen voor huisvesting arbeidsmigranten
2: Toolbox 'verschillende huisvestingsvormen voor arbeidsmigranten'



1. Inleiding

1.1 *Aanleiding: verbetering huisvesting arbeidsmigranten*

Naar schatting zijn er ruim 500.000 arbeidsmigranten uit andere EU-landen werkzaam in Nederland, waarvan het merendeel werkzaam is in vitale sectoren van ons land, zoals de land- en tuinbouw, distributiecentra en de bouw. Naar verwachting zal dat aantal de komende tijd toenemen. Regelmatig hoort men in het nieuws of uit de praktijk geluiden over de huisvesting van arbeidsmigranten. Niet alleen het tekort aan huisvesting, maar ook de kwaliteit daarvan is in meerdere regio's in Nederland een groot probleem waaruit misstanden ontstaan. Door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer (Aanjaagteam) is een [advies](#) opgesteld met aanbevelingen voor het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten (waaronder de huisvesting).

1.2 *Wat heeft het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) te bieden?*

Het RVB is de vastgoedorganisatie voor de Rijksoverheid en is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het RVB is verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van de grootste en meest diverse vastgoedportefeuille van Nederland. Zo beheert het RVB 89.000 hectare aan grond en 1,2 miljoen m² bruto vloeroppervlak aan gebouwen. Als gevolg daarvan beschikt de organisatie over kennis van de gehele vastgoedketen: aankoop, het aanbesteden van vastgoedprojecten, beheer, verhuur en verkoop. Dat maakt dat het RVB een aantal instrumenten in haar 'koffer' heeft die kunnen worden ingezet bij het ondersteunen van de gemeenten bij het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten.

Het betreft de volgende instrumenten (in volgorde van zwaarte):

- kennis/advies met betrekking tot huisvesten van aandachtsgroepen;
- grondposities en rijksgebouwen inzetten voor huisvesting van aandachtsgroepen;
- in samenwerking met gemeente planontwikkeling voor specifieke locaties;
- zelfstandige aankoop/ ontwikkeling van locaties door het RVB.

Het RVB kan, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK, deze instrumenten alleen inzetten als daar ook een passende beleidsopdracht aan verbonden is van een beleidsverantwoordelijk ministerie.

1.3 *Opdracht*

In vervolg op het [advies](#) van het Aanjaagteam is door het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) d.d. 24 september 2020, in overleg met het Aanjaagteam, opdracht verleend aan het RVB om:

- te kijken of het opzetten en uitvoeren van een pilotprogramma voor het faciliteren en ondersteunen van 3 gemeenten voor realisatie van kwalitatief passende huisvesting voor arbeidsmigranten kansrijk is (met of zonder rijksgrond);
- Een advies op te stellen over het vormgeven van een beleidsopdracht voor een eventueel vervolg.

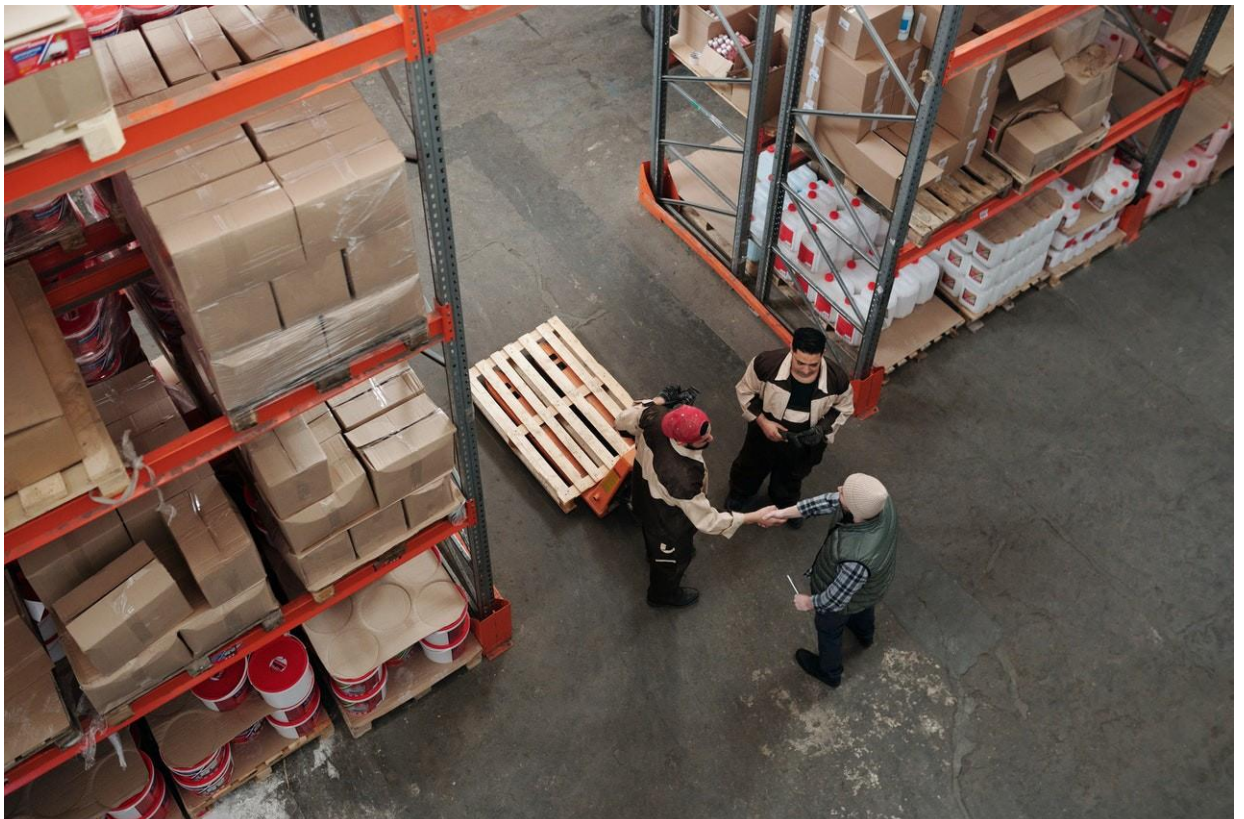
Deze verkenning heeft betrekking op een drietal door het Aanjaagteam geselecteerde gemeenten: Dronten (met rijksground), Tiel (later: regio Rivierenland) en Lansingerland. In al deze gemeenten is de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten groot.

1.4 *Proces*

Op basis van concept plannen van aanpak per gemeente zijn samen met vertegenwoordigers van het Aanjaagteam, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau (burgemeester en wethouder), gesprekken gevoerd met de vier betrokken gemeenten. Op basis van deze gesprekken is de opdracht per gemeente aangescherpt en/of aangepast, wat heeft geresulteerd in maatwerk.

Tijdens de eerste bestuurlijke en ambtelijke gesprekken met de betrokken gemeenten bleek dat een aantal gemeenten een bredere vraag had met betrekking tot het huisvesten van aandachtsgroepen in het algemeen en arbeidsmigranten in het bijzonder.

Vervolgens is per deelnemende partij een plan van aanpak opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Gedurende de uitvoering van de opdrachten heeft diverse malen terugkoppeling plaatsgevonden over voortgang en bevindingen met de gemeenten en regio.



2. Algemene bevindingen

2.1 Oorzaken voor het tekort aan huisvesting voor aandachtsgroepen

Met het uitvoeren van de verkenning voor twee gemeenten en een regio (met 8 gemeenten) naar de huisvesting van arbeidsmigranten en andere aandachtsgroepen heeft het RVB inzicht gekregen in een aantal oorzaken voor het tekort aan (passende) huisvesting voor deze groepen. Een aantal oorzaken komt overeen met de bevindingen van het adviesrapport "Een thuis voor iedereen" (2021) van de interbestuurlijke werkgroep huisvesting aandachtsgroepen onder leiding van Bernard ter Haar.

Gemeenten laten weten dat zij kampen met een krapte aan woningen in het algemeen en met name een tekort aan sociale woningbouw. Daar komt bij dat gemeenten soms onvoldoende zicht (zowel kwalitatief als kwantitatief) blijkt te hebben op de aandachtsgroepen.

Het is ook niet altijd duidelijk wie probleemeigenaar is voor welke aandachtsgroep (onder andere arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, jonge bankslapers, mensen afkomstig van de GGZ of detentie, etc.). Het adviesrapport van de interbestuurlijke werkgroep huisvesting aandachtsgroepen beschrijft dat het niet altijd duidelijk is wie aan zet is om regie te voeren op de integrale behoefte aan huisvesting voor aandachtsgroepen. Dat lijkt onder meer te komen doordat de beleidsverantwoordelijkheid voor aandachtsgroepen in ons land gefragmenteerd is. Rijk, provincie en gemeenten zijn verantwoordelijk voor afzonderlijke aandachtsgroepen en beleid wordt niet vanzelfsprekend op elkaar afgestemd. Uiteindelijk ervaren vooral de gemeenten daarvan de gevolgen. Gevolgen zijn bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten in verkamerde woningen in de grote steden. Dat kan ten koste gaan van de leefbaarheid van woonwijken.

Een andere mogelijke oorzaak voor onvoldoende zicht op de behoefte van huisvesting voor de aandachtsgroepen is het ontbreken van voldoende capaciteit en financiële middelen bij een aantal gemeenten. Volgens het hiervoor genoemde adviesrapport hangt dit mogelijk samen met de decentralisatie van taken naar gemeenten in 2015.

Het RVB heeft met de uitvoering van het programma dak- en thuislozen ervaren dat een andere mogelijke oorzaak voor het tekort aan huisvesting voor aandachtsgroepen samenhangt met een gebrekkige samenwerking tussen het sociale en fysieke domein. Daardoor kan het voorkomen dat het sociale domein wel degelijk op de hoogte is van de behoefte aan huisvesting voor aandachtsgroepen, maar het fysieke domein het sociale domein onvoldoende ondersteunt.

Volgens het rapport "Actief grondbeleid en woningbouwproductie" van Deloitte Real Estate (juni 2021) zijn gemeenten ook zelf vaak niet meer of onvoldoende in staat regie te voeren over het laten realiseren van huisvesting door marktpartijen. Tijdens de crisis in de jaren 2008-2011 is veel kennis verloren gegaan en gemeenten zijn huiverig voor het voeren van een actief grondbeleid (aankopen en ontwikkelen van locaties) vanwege financiële risico's. Ook blijkt uit een aantal pilots die onderdeel zijn van deze verkenning, dat zij over weinig vastgoed beschikken dat inzetbaar is voor de huisvesting voor aandachtsgroepen. Ze zijn daardoor afhankelijk van initiatieven uit de markt. Op de markt is een aantal ontwikkelaars van huisvestingsconcepten voor bijvoorbeeld arbeidsmigranten actief en ook lokale partijen die kwalitatief goede huisvesting willen en kunnen realiseren. Regelmatig lopen zij echter vast als gevolg van een gebrek aan lokaal draagvlak of ruimtelijke ordeningsprocedures. Bewoners en politici zijn bijvoorbeeld bang voor overlast of

het meekrijgen van wethouders en raden blijkt lastig. Als gevolg daarvan komt kwalitatief goede huisvesting voor aandachtsgroepen vaak onvoldoende van de grond.

Ook is het niet vanzelfsprekend dat gemeenten met de komst van bijvoorbeeld distributiecentra waar veel arbeidsmigranten komen te werken, afspraken maken over de huisvesting van deze aandachtsgroep.

Wat verder opvalt is dat lang niet in alle gevallen het gemeentelijk beleid voor specifieke aandachtsgroepen wordt afgestemd met omliggende gemeenten of regio. Hierdoor ontstaat het zogenaamde 'waterbedeffect', waardoor huisvestingsproblemen (met name van arbeidsmigranten) worden afgewenteld op andere gemeenten met een minder stringent beleid.

2.2 Rol RVB

Gemeenten en de regio zijn positief over de uitgevoerde verkenning van het RVB naar het faciliteren en ondersteunen van hen voor de realisatie van kwalitatief passende huisvesting voor arbeidsmigranten en eventuele andere aandachtsgroepen. Kijkend naar de instrumentenkoffer heeft het RVB Dronten, de Regio Rivierenland en Lansingerland geholpen met kennis en advies. Onderdeel van het advies was ook het faciliteren van gesprekken met gebruikmaking van inhoudelijke bevindingen. Hopelijk kan het advies dat het RVB heeft verstrekt, uiteindelijk resulteren in extra huisvesting voor arbeidsmigranten dan wel andere aandachtsgroepen.

Één gemeente blijkt geïnteresseerd in het laten realiseren van aansprekende huisvesting voor arbeidsmigranten op rijksgrond, eventueel gecombineerd met andere aandachtsgroepen. Dat is het meest vergaande instrument uit de koffer van het RVB. De gemeente wil hier graag op korte termijn in doorpakken. Dit vraagt om een nadere uitwerking van een propositie samen met de gemeente en een passende beleidsopdracht aan het RVB, zodat de inzet van rijksgronden voor dit doel gelegitimeerd is.

2.3 Toolbox en businesscase

Op basis van de diverse uitgevoerde ruimtelijke analyses heeft het RVB een toolbox ontwikkeld voor verschillende huisvestingsvormen van verschillende omvang en in te passen verschillende soorten locaties. Doel is het beoordelen van de geschiktheid van locaties voor de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten.

De financiële haalbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor het (laten) realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten. De financiële haalbaarheid van de verschillende woonvormen uit de toolbox is berekend door het RVB. Daaruit blijkt dat de exploitatie van het vastgoed financieel haalbaar is. Dit blijkt ook uit het aantal marktpartijen dat in staat is om huisvesting voor arbeidsmigranten en flexwoningen te realiseren. Dat betekent dat de doelgroep voldoende huur kan betalen om de investering in het vastgoed terug te verdienen.

De commerciële partijen die een woonconcept aanbieden, beschikken echter niet over de grond waarop deze gerealiseerd kan worden. De kosten die gemaakt moeten worden om een locatie (tijdelijk) te bebouwen is afhankelijk van wie eigenaar van de grond is, wat de bestemming is en welke voorzieningen aangelegd moeten worden op de locatie. Hierdoor zal per locatie de haalbaarheid van de huisvestingsmogelijkheden bepaald moeten worden en de oplossingsrichtingen om eventuele tekorten af te dekken.

Voor de huisvesting van aandachtsgroepen, waar wonen met zorg wordt gecombineerd, moeten het fysieke en sociale domein samenwerken om tot een financieel haalbare vastgoedexploitatie en businesscase te komen. Ten opzichte van

de huisvesting van arbeidsmigranten is dat lastiger, omdat deze doelgroep minder huur kan betalen.

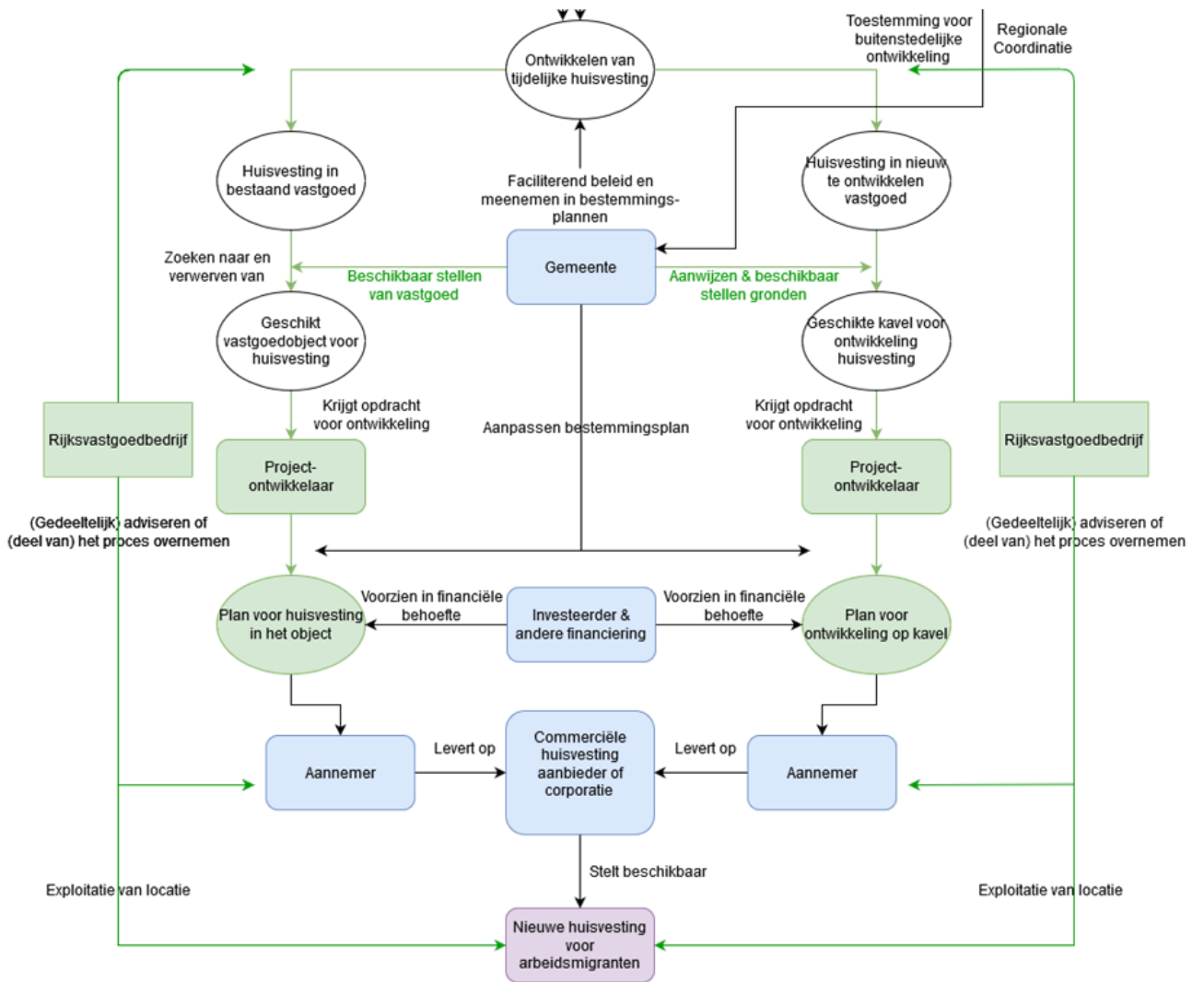
2.4 Vastgoedketen arbeidsmigranten

Het RVB heeft een analyse uitgevoerd naar de vastgoedketen voor de huisvesting van arbeidsmigranten (bijlage 1). De analyse is gebaseerd op vastgoedkennis van het RVB aangezien vastgoedprocessen behoren tot de kernactiviteiten van deze rijksvastgoedorganisatie. Daarnaast is kennis over de huisvesting van arbeidsmigranten gestoeld op het advies van het Aanjaagteam.

De vastgoedketen laat zien via welke stappen huisvesting tot stand komt en welke partij daar een rol in speelt. Op hoofdlijnen bestaat de vastgoedketen uit het ontwikkelen van vastgoed - onderdeel daarvan is het zorgen voor een passende planologische bestemming - het benaderen van een marktpartij, zoals een projectontwikkelaar, zorgen voor een gefinancierde opdracht, laten bouwen en daarna zorgen voor de exploitatie (onderhoud, beheer, eventueel toezicht).

Onderdeel van de analyse was ook het nagaan voor welke onderdelen van de vastgoedketen het RVB toegevoegde waarde kan hebben. Zie figuur 1 op de volgende pagina.

De vastgoedketen is ook toepasbaar voor het laten realiseren van huisvesting voor andere aandachtsgroepen. In dat geval zijn er ook stichtingen die huisvesting realiseren in plaats van commerciële aanbieders of corporaties.



Figuur 1

3. Advies en vervolgstappen

3.1 *Mogelijke oplossingsrichtingen*

Om ervoor te zorgen dat er meer huisvesting voor arbeidsmigranten dan wel andere aandachtsgroepen wordt gerealiseerd, ligt het meest voor de hand meer woningen te bouwen, waaronder voor aandachtsgroepen. Gezien de grote woningbouwopgave is dat geen oplossing voor de korte termijn, terwijl de behoefte wel acuut is. Het laten realiseren van flexwoningen kan dan interessant zijn. Dit zijn verplaatsbare woningen, die snel kunnen worden gebouwd en na een bepaalde periode weer verplaatst kunnen worden. De ruimtelijke ordeningsprocedures kunnen snel worden doorlopen evenals het bouwproces. Zoals eerder beschreven zijn er marktpartijen die flexwoningen (kunnen) realiseren.

Daarbij is van belang dat duidelijk wordt wie verantwoordelijk is voor het laten realiseren van huisvesting voor aandachtsgroepen en deze partij de instrumenten en middelen verstrekken om daarop te sturen. Een aantal corporaties heeft aangegeven dat zij hier meestal niet aan toe komen vanwege beperkingen vanuit wet- en regelgeving of gebrek aan kennis en kunde op het gebied van de huisvesting van specifieke aandachtsgroepen.

Het ondersteunen van gemeenten met (uitvoerings)kennis en advies door het RVB kan hen helpen grip te krijgen en te houden op de huisvesting van aandachtsgroepen. Zo kunnen zij alerter zijn op het maken van afspraken met bedrijven die zich in hun gemeente vestigen en van plan zijn arbeidsmigranten in dienst te nemen.

Ook samenwerken is van belang om grip te krijgen op de huisvesting van aandachtsgroepen. Daarbij gaat het om samenwerken van de sociale en fysieke kolom binnen alle overheidslagen. Het maken van regionale afspraken over de huisvesting van aandachtsgroepen voorkomt een zogenaamd waterbedeffect, waarbij de ene gemeente onevenredig veel aandachtsgroepen huisvest en andere gemeenten daarbij achterblijven. Dit advies strookt met het advies van de bestuurlijke aanjager voor de huisvesting van dak- en thuislozen (boegbeeld en oud-Tweede Kamerlid Leen van Dijke die op verzoek van staatssecretaris Paul Blokhuis van VWS gemeenten helpt oplossingen te vinden voor knelpunten in de aanpak van dak- en thuisloosheid).

Uit de ruimtelijke analyses die het RVB heeft uitgevoerd, blijkt dat er plaatselijk meer ruimte beschikbaar is voor de huisvesting van aandachtsgroepen, dan op het eerste oog lijkt. Voor de zogenaamde short-stay arbeidsmigranten (tot 3 maanden werkzaam bij een bedrijf in Nederland) en mid-stay arbeidsmigranten (tot 1 jaar, niet duidelijk of zij in Nederland blijven) lijken (agrarische) bedrijventerreinen het meest kansrijk (zie bijlage 2 voor de toolbox). Voor de short-stay arbeidsmigranten kan huisvesting op het agrarisch erf een oplossing zijn, mits – conform het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten aan de Tweede Kamer – de huur en arbeidsovereenkomst van elkaar worden gescheiden. Omdat deze 2 genoemde categorieën arbeidsmigranten in eerste instantie geen behoefte hebben aan integratie in de Nederlandse samenleving, is huisvesting aan de rand van de stadskern een interessante optie. Een belangrijk uitgangspunt is die locaties te kiezen waarbij de bereikbaarheid van werk en voorzieningen (winkels, horeca etc) voldoende geborgd is (bij voorkeur fietsafstand).

Van belang is planontwikkeling te combineren met het verwerven van draagvlak. Voor het verwerven van draagvlak kan het zoeken naar de zogenaamde magic mix

een oplossing zijn. De magic mix combineert verschillende aandachtsgroepen. Het heeft de voorkeur dragende (bijvoorbeeld spoedzoekers na een scheiding, economisch dak- en thuislozen, studenten, ouderen) en niet-dragende doelgroepen (bijvoorbeeld arbeidsmigranten, statushouders, ex GGZ) met elkaar te combineren. Uit praktijkvoorbeelden lijken omwonenden meer moeite te hebben met een specifieke labeling van een project, bijvoorbeeld uitsluitend statushouders of arbeidsmigranten. Ook kan het helpen voorzieningen voor de wijk aan te bieden. De huisvesting wordt dan als het ware de buurt ingetrokken.

3.2 *Advies voor vervolg: beleidsopdracht*

Uit het pilotprogramma blijkt dat de rol van het RVB tweeledig kan zijn: in gemeenten waar het RVB gronden en/of gebouwen heeft kunnen deze, afhankelijk van de geschiktheid, ingezet worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Nauwe samenwerking met de gemeente is hiervoor cruciaal.

In gemeenten waar het RVB (bijna) geen vastgoedposities heeft, blijkt dat het RVB toch een zinvolle aanjagende en/of verbindende rol kan spelen als uitvoeringsorganisatie van het Rijk met kennis van vastgoed om het aanbod van huisvesting van aandachtsgroepen in het algemeen en arbeidsmigranten in het bijzonder te vergroten dan wel te verbeteren.

In beide gevallen – dus voor gemeenten met en zonder rijksvastgoed - is het faciliteren en ondersteunen van de gemeenten voor realisatie van kwalitatief passende huisvesting voor arbeidsmigranten en eventuele andere aandachtsgroepen kansrijk.

Op basis van de bevindingen zoals hiervoor beschreven zou een beleidsopdracht aan het RVB kunnen bestaan uit de volgende elementen:

1. Indien voorhanden, het beschikbaar stellen van rijkslocaties (grond en/ of gebouwen);
2. Beleidsopdracht voor het samen met medeoverheden en maatschappelijke organisaties vergroten van het aanbod van huisvesting voor aandachtsgroepen in vervolg op het rapport '[Een thuis voor iedereen](#)' (juli 2021);



Bijlage 1: Vastgoedketen voor huisvesting arbeidsmigranten

Vastgoedketen Huisvesting Arbeidsmigranten

Dit document beschrijft de vastgoedketen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De vastgoedketen geeft een overzicht van het gehele proces van de realisatie van de huisvesting. Dit begint bij de vraag naar huisvesting door arbeidsmigranten en de uitzendbureaus waar ze voor werken en eindigt bij de ingebruikname van het gerealiseerde vastgoedobject. Diverse actoren vervullen verschillende functies in deze keten. Op de volgende pagina is de keten schematisch weergegeven en op de daaropvolgende pagina's worden de actoren en hun rollen verder uitgelicht. De rol en inzet van de actor verschilt per huisvestingproject en het onderstaande overzicht is dus vooral een eerste indicatie.

De (vraag naar) huisvesting Arbeidsmigranten

De vraag naar kwantitatieve en kwalitatieve passende huisvesting arbeidsmigranten begint bij bedrijven met werkzaamheden die veelal niet door de lokale bevolking worden uitgevoerd. Deze organisaties nemen vaak een uitzendbureau in de arm om de arbeidskrachten te leveren¹. Er zijn ook bedrijven die rechtstreeks werven zonder de tussenkomst van een uitzendorganisatie². Deze partijen voorzien soms ook zelf in de huisvestingsbehoefte door woningen op bijvoorbeeld het erf te realiseren of door panden op te kopen.

De arbeidsmigranten worden in Nederland ingezet voor verschillende soorten arbeid. Er is een groep arbeidsmigranten die alleen voor seizoensgebonden werkzaamheden naar Nederland komt zoals bijvoorbeeld in de tuinbouw. Echter werken de meeste arbeidsmigranten tegenwoordig in niet seizoensgebonden sectoren. Dit blijkt ook uit het feit dat een gemiddeld contract van een arbeidsmigrant 46 weken duurt in Nederland³. De logistiek en voedingsindustrie vormen samen de grootste werkgever met respectievelijk 29% en 27% van de arbeidsmigranten werkzaam in deze sector. De werkzaamheden in de voedingsindustrie hebben de afgelopen jaar een opmerkelijke toename doorgemaakt. In 2016 werkte nog maar 16% van de arbeidsmigranten in deze sector ten opzichte van 27% in 2018. De arbeidsmigranten vormen een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. Volgens berekeningen van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) dragen de arbeidsmigranten jaarlijks 11 miljard bij aan het nationaal inkomen. Er wordt ook een grote toename verwacht in het aantal arbeidsmigranten wat in Nederland werkzaam zal zijn. Het CBS rekent op een toename van 50.000 arbeidsmigranten per jaar voor de komende jaren⁴. Dit is echter alleen mogelijk als er ook voldoende huisvesting beschikbaar is.

De arbeidsmigranten die via de uitzendbureaus naar Nederland komen kunnen grofweg in drie categorieën worden opgedeeld. Namelijk: vestigers, mid-stay en short-stay. Vestigers hebben de intentie om meerdere jaren of definitief in Nederland te verblijven. Deze groep maakt gebruik van de reguliere woningmarkt voor het vinden van huisvesting (en wordt daarmee dus buiten beschouwing gelaten in deze vastgoedketen). Het is echter wel belangrijk om te melden dat de long-stay migranten vaak alsnog gebruik maken van short- en mid-stay faciliteiten door lange wachttijden op de reguliere woningmarkt. De short- en mid-stay arbeidsmigranten verblijven vaak in tijdelijke huisvesting. Voor de short-stay migranten is het niet ongebruikelijk dat dit in de vorm van logies is waar een slaapkamer gedeeld wordt⁵. De mid-stay huisvesting is vaak gericht op meer ruimte en privacy door onder andere een eigen kamer en sanitair⁶.

¹ <https://flexwonen.nl/category/arbeidsmigranten/>

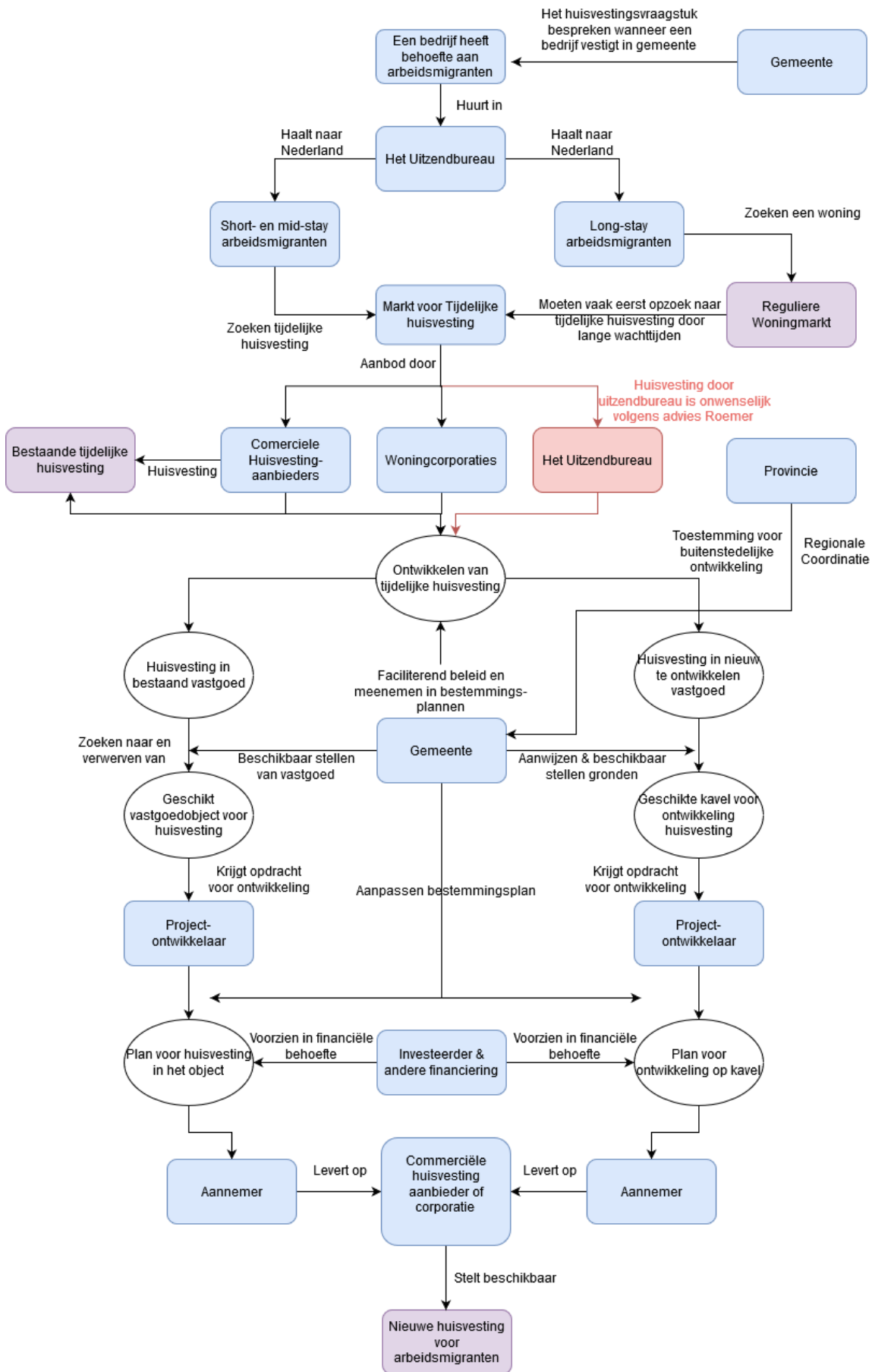
² Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten, Flexwonen 2019

³ <https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2018/12/Factsheet-NBBU-ABU-arbeidsmigranten-december-2018.pdf>

⁴ <https://nos.nl/collectie/13738/artikel/2273310-50-000-arbeidsmigranten-per-jaar-erbij-anders-loopt-het-hartstikke-vast>

⁵ <https://flexwonen.nl/category/arbeidsmigranten/>

⁶ Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten, Flexwonen 2019



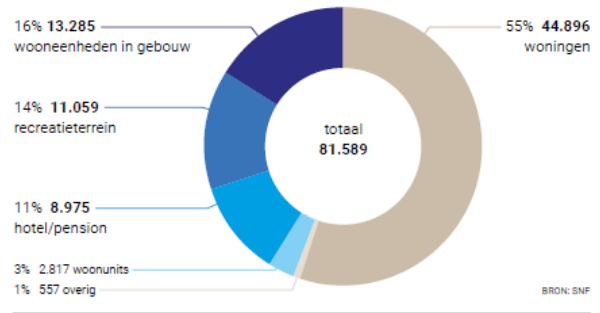
Figuur 1: Schematische weergave vastgoedketen huisvesting arbeidsmigranten

De Uitzendbureaus

De uitzendbureaus werven de arbeidsmigranten vaak op basis van een "all-inclusive" concept waarbij zowel het werk als de tijdelijke huisvesting wordt geregeld voor de arbeidsmigrant. De huisvestingcomponent van dit aanbod wordt in onderstaand overzicht verder uitgewerkt.

De Huisvestingsaanbieders

In de huidige situatie wordt landelijk ongeveer 55% van de arbeidsmigranten in gewone woningen gehuisvest. Daarnaast wordt een groot deel op recreatieterreinen en in hotels/pensions gehuisvest ⁷. Vooral de huisvesting in gewone woningen brengt een aantal problemen met zich mee. Deze vorm van huisvesting zorgt vaak voor overlast in de buurt omdat er veel meer mensen in een woning gehuisvest worden dan normaal bedoeld was. Daarbij is vaak sprake van verkamering van woningen. Ook vormt de aanwending van gewone woningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten een extra druk op de toch al krappe woningmarkt ⁸. Ook het huisvesten op recreatieterreinen brengt de nodige problemen met zich mee ⁹. Het is dus noodzakelijk dat er meer kwalitatief goede tijdelijke huisvesting wordt gerealiseerd ¹⁰.



De partijen die de huisvesting realiseren zijn grofweg in te delen in 3 partijen. Zo zijn er uitzendbureaus die zelf in de huisvesting voorzien¹¹. Deze vorm van huisvesting zijn in de meeste gevallen onwenselijk omdat de werknemer daardoor erg afhankelijk is van het uitzendbureau. De adviescommissie van Roemer stuurt in hun advies ook aan op het loskoppelen van arbeidscontracten en huurcontracten ¹². Verder wordt de huisvesting in meeste gevallen gerealiseerd door commerciële huisvestingspartijen of woningcorporaties zoals hieronder beschreven.

De partijen die de huisvesting realiseren zijn grofweg in te delen in 3 partijen. Zo zijn er uitzendbureaus die zelf in de huisvesting voorzien¹¹. Deze vorm van huisvesting zijn in de meeste gevallen onwenselijk omdat de werknemer daardoor erg afhankelijk is van het uitzendbureau. De adviescommissie van Roemer stuurt in hun advies ook aan op het loskoppelen van arbeidscontracten en huurcontracten ¹². Verder wordt de huisvesting in meeste gevallen gerealiseerd door commerciële huisvestingspartijen of woningcorporaties zoals hieronder beschreven.

Commerciële huisvestingaanbieders

De commerciële huisvestingaanbieders realiseren huisvesting door het opkopen van bestaande panden/woningen of door het ontwikkelen van nieuw vastgoed. De huisvestingsaanbieders werken in de meeste gevallen in opdracht van het uitzendbureau of het bedrijf waar de arbeidsmigranten werken. De meeste van de commerciële huisvestingsaanbieders voor arbeidsmigranten focussen op het realiseren van een compleet verblijfpakket. Naast het realiseren van de huisvesting wordt er ook vaak de facilitaire dienstverlening zoals schoonmaak, inrichting en beveiliging geregeld. Een aantal partijen vullen dit nog verder aan met bijvoorbeeld de verhuur van vervoer. De grootste huisvestingsorganisaties zijn samen vertegenwoordigd in de Vereniging Huisvesting Arbeidsmigranten (VHA). De partijen die aangesloten zijn bij de VHA hanteren allemaal het SNF keurmerk voor kwalitatief goede huisvesting van arbeidsmigranten.

Woningcorporaties

Aedes, de vereniging van woningcorporaties is medeondertekenaar van de nationale verklaring. Woningcorporaties kunnen een rol spelen bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Vaak hebben arbeidsmigranten gezien hun salaris recht op sociale huur. Echter loopt dit vaak spaak met de wens van de arbeidsmigranten om de woning te delen. Wanneer meerdere arbeidsmigranten samen wonen is hun gezamenlijke inkomen vaak te hoog voor sociale huur. Woningcorporaties kunnen hier op inspelen door de kamers los te verhuren. Daarnaast is het voor woningcorporaties de bedoeling dat zij zicht met huisvesting bezighouden en niet met verblijf en logies. Short-stay huisvesting valt dus niet onder de verantwoordelijkheid van woningcorporaties ¹³. Desondanks zijn de woningcorporaties wel verantwoordelijk voor realisatie van de

⁷ Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten, Flexwonen 2019

⁸ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

⁹ <https://nos.nl/artikel/2261348-permanente-bewoning-van-vakantieparken-aangepakt.html>

¹⁰ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

¹¹ Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten, Flexwonen 2019

<https://www.flexwonenarbeidsmigranten.nl/soorten/aanbieders-bemiddelaars-huisvesting/>

¹² Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

¹³ [https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-](https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/arbeidsmigranten/huisvesting-arbeidsmigranten-en-wetgeving.html)

[doelgroepen/arbeidsmigranten/huisvesting-arbeidsmigranten-en-wetgeving.html](https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/arbeidsmigranten/huisvesting-arbeidsmigranten-en-wetgeving.html)

meeste bedden voor 2020 ¹⁴. Woningcorporaties dragen op dit moment bijvoorbeeld bij door gebouwen die niet meer verhuurd worden omdat ze op termijn gesloopt worden aan arbeidsmigranten te verhuren ¹⁵.

Andere Betrokken Partijen

Naast de drie mogelijke partijen die de huisvesting initiëren, zijn er ook nog diverse partijen betrokken bij de verdere totstandkoming. Onderstaande partijen hebben allemaal een rol ergens in het proces van de vastgoedketen voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

De gemeente

De gemeente heeft een belangrijke rol in het proces. Allereerst zijn de gemeentes vaak betrokken bij het aantrekken van de bedrijven die later een beroep doen op de arbeidsmigranten. De gemeente heeft dus al vroeg in proces de mogelijkheid om de huisvesting van het personeel te bespreken ¹⁶. Verder is de gemeente verantwoordelijk voor het bestemmingsplan. Wanneer er een project voor de huisvesting van arbeidsmigranten gelanceerd wordt, dient het bestemmingsplan in de meeste gevallen aangepast te worden naar logies of wonen. Het wijzigen van een bestemmingsplan is een tijdrovend proces. Zeker wanneer er veel bezwaren zijn, wat bij de huisvesting van arbeidsmigranten vaak het geval is. De gemeente heeft de mogelijkheid om tijdelijk van een bestemmingsplan af te wijken en kan daarmee dus faciliteren bij het versneld bouwen van tijdelijke huisvesting. Een belangrijke kanttekening is dat het bovenstaande punt met betrekking tot de bestemmingsplannen in 2022 zal wijzigen door de invoering van de omgevingswet. Gemeentes krijgen daarmee de mogelijkheid om omgevingsplannen globaler en flexibeler in te richten. Het ligt daarmee in de lijn der verwachting dat het daardoor ook makkelijker wordt voor gemeentes om ruimte te vinden voor de huisvesting van arbeidsmigranten ¹⁷. Binnen gemeentes waar het tekort groot is, kan de gemeente een actieve rol nemen bij de ontwikkeling van nieuwe huisvestinglocaties. Zo zijn er gemeentes die actief gebieden aanwijzen die kansrijk zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten ¹⁸.

Ook heeft de gemeente een handhavende rol. Met de huisvestingswet kan de gemeente handhaven op verkamering zonder vergunning. Dit gaat echter wel vooral over nieuwe verkamering, de gemeente heeft weinig middelen om bestaande verkamering tegen te gaan. Het advies van het Aanjaagteam stuurt op de invoering van een verhuurdersvergunning. Als dit idee wordt overgenomen, zouden gemeentes eisen kunnen stellen aan verhuurders. Ook wordt er voorgesteld dat door middel van bovenstaande verhuurdersvergunning, de gemeente kunnen eisen dat de huisvesting aan een keurmerk voldoet ¹⁹.

Regio en Provincie

Ook de regio en provincie hebben een rol in de huisvesting. Het is vaak niet mogelijk om het als een gemeentelijke kwestie te beschouwen omdat de huisvesting en het werk van een arbeidsmigrant lang niet altijd in dezelfde gemeente is. De provincie kan een coördinerende rol aannemen. Zo kan de provincie het samenwerken tussen de gemeentes stimuleren. De provincie fungeert ook als een belangrijke schakel tussen het Rijk en de gemeentes ²⁰. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor Ruimtelijke Ordeningskaders. Op basis van de Ruimtelijke Ordeningskaders stelt de gemeente bestemmingsplannen op ²¹. De provincie heeft dus de mogelijkheid om kaders te stellen op het gebied van ruimtelijke ordening zoals bijvoorbeeld het huisvesten van arbeiders bij de boer op het terrein. Ook voor huisvesting buiten de bebouwde kom is vaak medewerking van de provincie vereist.

Rijksoverheid

De Rijksoverheid is in zekere mate ook betrokken. Volgens de nationale verklaring is de rol van de Rijksoverheid om alle betrokken partners op hun verantwoordelijkheid aan te spreken en het delen van kennis met alle betrokken partners. Het advies van het Aanjaagteam raadt tevens aan om de huisvesting van arbeidsmigranten

¹⁴ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

¹⁵ <https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/huisvesting-arbeidsmigranten-10-praktijkvoorbeelden-Aedes-2013.pdf>

¹⁶ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2353283-verplicht-vergunning-voor-uitzendbureaus-in-strijd-tegen-belabberde-huisvesting.html>

¹⁷ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

¹⁸ <https://www.tilburg.nl/actueel/huisvesting-arbeidsmigranten/>

¹⁹ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

²⁰ <https://www.vnoncwbrabantzeeland.nl/wp-content/uploads/2018/12/Bouwsteen-4-VNO-NCW-Brabant-Zeeland-Definitief-12-09-2018.pdf>

<https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/Huisvesting-van-EU-arbeidsmigranten-en-de-provincies-oktober-2014.pdf>

²¹ Tweede Advies Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

mee te nemen in de landelijke woonopgave. Ook wil het Aanjaagteam dat de Rijksoverheid een handreiking opstelt waarin duidelijk wordt welke sturingsmogelijkheden een gemeente heeft.

Investeerders & andere financiering

Uiteraard hebben de projecten ook financiering nodig. Het niet rondkrijgen van de financiering blijkt een veelvoorkomend probleem bij projecten voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het rendement op deze projecten is vaak laag en het risico hoog doordat er zelden huurovereenkomsten voor lange tijd worden gesloten ²².

Projectontwikkelaar

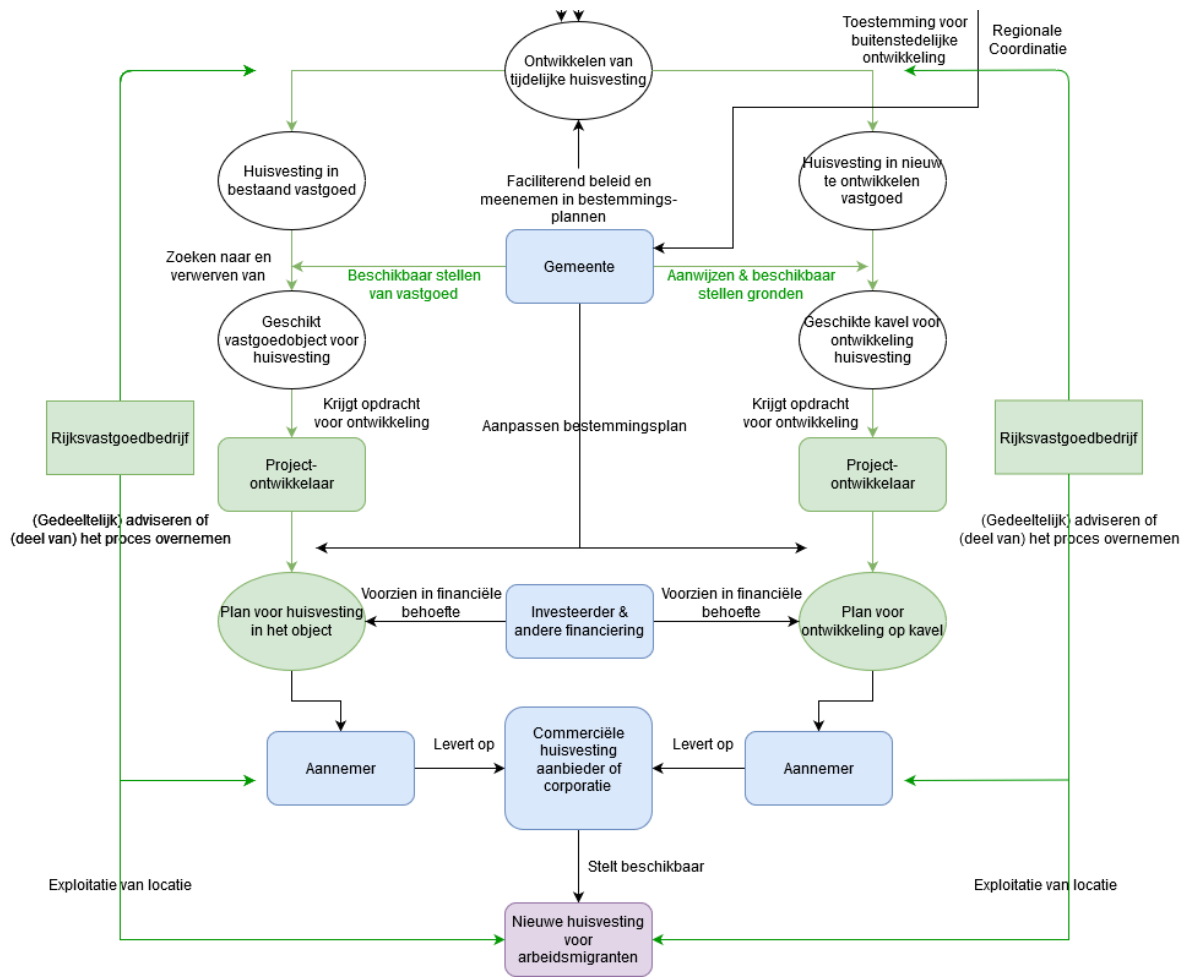
Diverse grote aanbieders van huisvesting voor arbeidsmigranten zijn zelf verantwoordelijk voor de projectontwikkeling. Het is echter ook mogelijk om een externe projectontwikkelaar in het proces te hebben. Een projectontwikkelaar is betrokken bij het gehele proces van de totstandkoming van een vastgoedproject. Dit begint dus bij een idee en het zoeken naar een locatie en eindigt bij het opleveren van het vastgoedproject. Een projectontwikkelaar kan zowel op eigen initiatief werken als in opdracht van een opdrachtgever. Een projectontwikkelaar neemt hiermee de risico's en zorgen van zijn opdrachtgever over.

De (mogelijke) rol van het Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) kan op diverse plekken in de vastgoedketen een rol spelen. Allereerst is het RVB door middel van deze pilot betrokken bij de ambitie vanuit de Rijksoverheid om de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten te versnellen. In de vastgoedketen kan het RVB in een van de onderstaande processen een rol spelen, een combinatie van meerdere processen tot behoort ook tot de mogelijkheden.

1. De uitgebreide ervaring van het RVB kan worden ingezet voor het ondersteunen en advies geven in alle onderdelen van de vastgoedketen. Dit kan bijvoorbeeld door het creëren van een programma van eisen waar een locatie aan moet voldoen. Maar het concreet uitkiezen van een locatie en het ontwikkelen van een business case behoort ook tot de mogelijkheden. Door de omvangrijke vastgoedportefeuille heeft het RVB veel contacten bij marktpartijen en regionale overheden. Deze kunnen ook ingezet worden voor de ontwikkeling van een huisvestingsproject.
2. Naast de bovengenoemde adviesdiensten is het mogelijk dat het RVB een actievare rol neemt in de ontwikkeling en samen met de gemeente een plan ontwikkelt. Daarnaast is er ook de mogelijkheid dat de RVB de volledige verantwoordelijkheid voor de planontwikkeling op zich neemt en daar de gemeente bij betreft.
3. Het Rijksvastgoed bedrijf kan overtollig vastgoed en/of gronden van het Rijk beschikbaar stellendoor deze te verkopen, via een zakelijk recht uit te geven of te verhuren aan de gemeente/derden voor het ontwikkelen van huisvesting. In het geval van tijdelijke huisvesting zal het uitgeven van een zakelijk recht of verhuur de voorkeur hebben.
4. Als laatste is het mogelijk dat het RVB naast het uitvoeren van de planontwikkeling ook het object realiseert en in de markt zet. Daarvoor kan het nodig zijn een locatie te verwerven en een aanbesteding te organiseren voor het laten realiseren van huisvesting.

²² <https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/financiering-van-huisvesting-voor-arbeidsmigranten-Platform31-juni-2014.pdf>



5. *Figuur 2: Schematische weergave vastgoedketen huisvesting arbeidsmigranten met mogelijke rol(len) van het RVB in Groen*

Bijlage 2: Toolbox 'verschillende huisvestingsvormen voor arbeidsmigranten'

Afwegingskader & toolbox

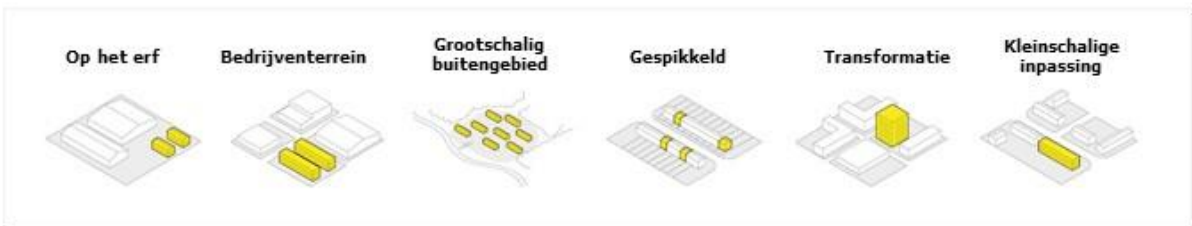
1. Locaties



2. Criteria

- Locaties bevinden zich binnen invloedssfeer van bestaande kernen
- Locaties hebben een beperkte maat en schaal (5-300 plekken)
- Onderzoek waar mogelijk altijd een mix aan doelgroepen
- Locaties zijn goed bereikbaar met auto en OV
- Unieke landschappelijke kwaliteiten worden versterkt en beschermd.

3. Welk type locatie?



4. Advies



6. Haalbaarheid



- Wat is de terugverdientermijn?
- Grondeigendom & inbrengwaarde?
- Nieuwbouw of transformatie?
- Zelfstandig of onzelfstandig?

