Geen tweederangsburgers

Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

30 oktober 2020

Geen tweederangsburgers

Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten
30 oktober 2020

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 Ver beter 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 buren 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 inhuuruurprijs 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 volgen[4]. 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-arbeidsmigranten[5] 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 detacheringsbasis 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 payrolling). 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 uitzendkracht[7]. Over de hele Nederlandse arbeidsmarkt is 1 op de 10 werknemersbanen een baan bij een uitzendbureau[8]. 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 h et werk en trekken daarvoor forse vervoerskosten van het salaris af, maar geven hun werknemers geen mogelijkheid om dichter bij het werk te gaan wonen en de lange reistijd wordt niet vergoed. Er zijn ook werkgevers die door middel van de ET-regeling[10] of door te werken met A1-verklaringen[11] 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 overhoudt 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 buren 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 verschraalt 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 Borstlap[12]. 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 probleemanalyse, 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.

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 inhuuruurprijs

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 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

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 sector[13]. 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 distributieentrum 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.

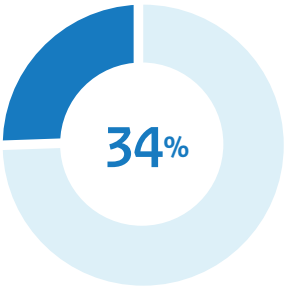
Het initiële idee van uitzendwerk, waarbij uitzendbedrijven een allocatiefunctie vervullen op de arbeidsmarkt en bedrijven helpen ‘piek en ziek’ op te vangen, is in de loop van de jaren overgegaan in uitzendwerk als standaardmodel voor laag- of ongeschoold werk. In de praktijk zijn er weinig arbeidsmigranten 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.

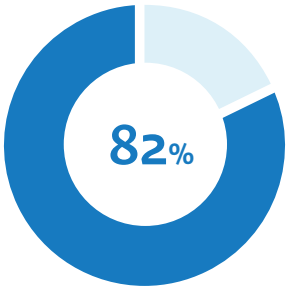
Arbeidsmigranten kunnen door hun zwakke positie op de arbeidsmarkt blijven hangen in fase A met uitzendbeding (geen werk of ziek, dan eindigt uitzendovereenkomst). Het Aanjaagteam wijst in dit verband op de begin dit jaar uitgebrachte adviezen van de Commissie Regulering van Werk om tijdelijke contractvormen 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 1998[14] 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 Nederland[15]. 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 schrijnende 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 inkomstengarantie 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 inspectiedekking[16] van slechts 1% van de sector, waardoor de pakkans bij misstanden klein is[17]. Hierdoor kunnen kwaadwillende uitzenders wegkomen 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 payrolbedrijven.[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.

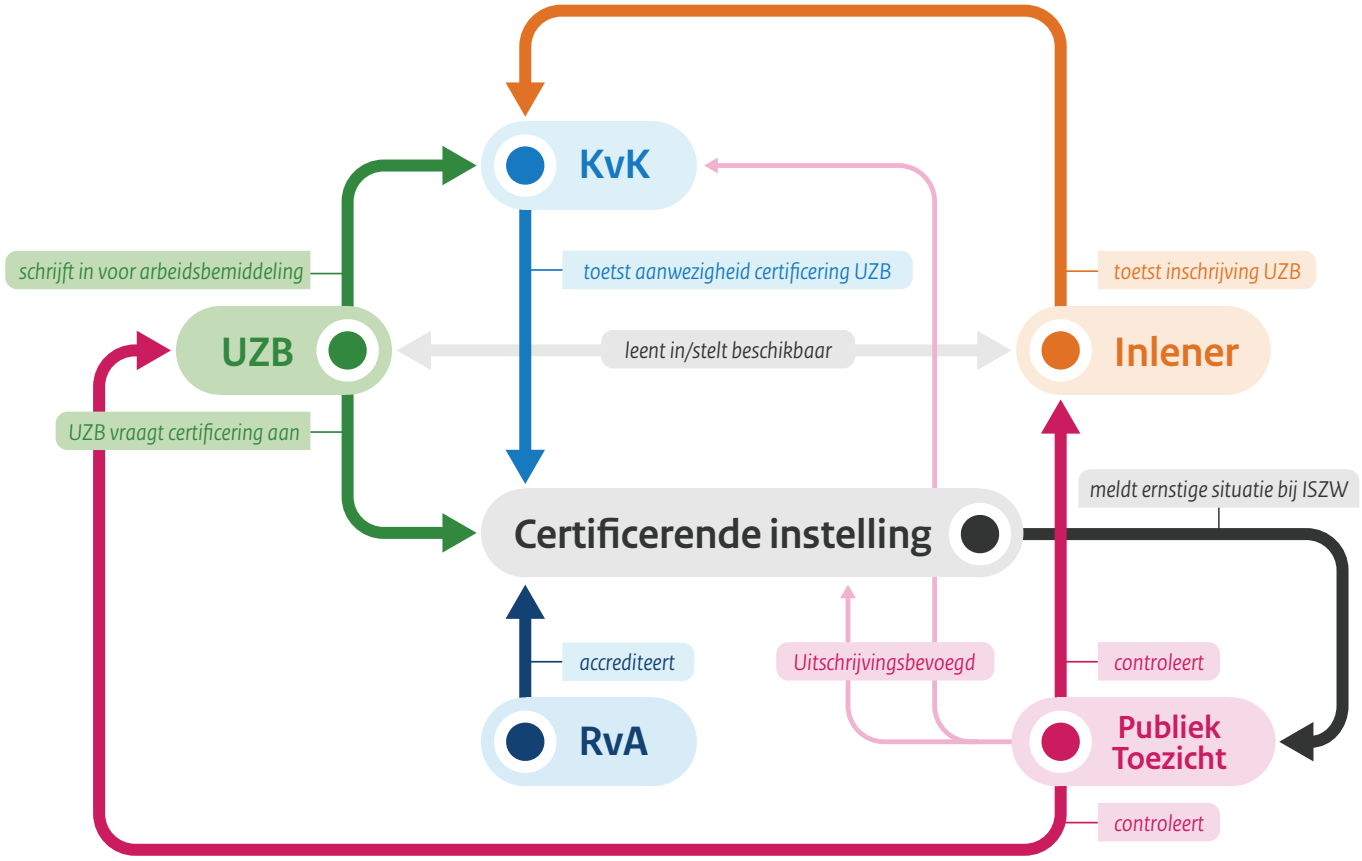
A Verplicht certificering van uitzendbureaus

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&E[21] 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 verblijfadres in Nederland of aan het e-mailadres;
- Er mag geen sprake zijn van een bestuursverbod bij één van de bestuurders of feitelijk leidinggevenden;
- 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 verstrekken 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 leidinggevenden van uitzendbureaus zich aan het zicht onttrek ken 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 zelfstandige[24]. 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 inhuuruurprijs

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 geconcurreerd 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 inhuuruurprijs 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 inhuuruurprijs, die rekening houdt met het minimumloon binnen een cao[25] 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 inhuuruurprijs 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 inhuuruurprijs in te voeren, dan adviseert het Aanjaagteam om cao partijen gedurende 1 jaar de tijd te gunnen om tot een minimum inhuuruurprijs 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 inhuuruurtarief 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 verblijfsplaats (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 voorziezingen.

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 aangewezene 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 registeren. 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.nl[27]. 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 ma anden. 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 EER[28] 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 eIDAS[30], 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. 2020-0000000755, 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 Kennis-centrum 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 schaarste 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 omringende 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. Schaarste in het huisvestingsaanbod is daarvoor wel een voorwaarde. Daarmee komt deze groep met voorrang in aanmerking voor een sociale huurwoning. Gegeven de schaarste 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 woningwaarderingsstelsel. Ook een lopend initiatief van de Rijksoverheid als het stimuleren van 'flexwonen' 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 bezien 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 blijkens 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 verschillen[39]. 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/wpcms/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 oppervlaktenorm 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 handhavingsstrategie 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 tijdslimiet 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 ontkoppeling van arbeidscontracten en huurcontracten. Deze ontkoppeling 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 ontkoppelen 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 ontkoppeling 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 zorgsysteem 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 zorgstelstel 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 ziekmeldden 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 samenwerkings¬verband.

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 toezichtsysteem. Dit toezicht dient kwalitatief en kwantitatief op orde te zijn zodat alle uitzendbureaus en huisvestingslocaties periodiek worden getoetst op het voldoen aan de certificaatvereisten. 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 capaciteits-inzet), 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 gemoeid 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 uitzend_ bureaus 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 voldoen, 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 verblijfadres 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 aangewezene 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 wetswijzigingen in een verzamelwet

Dit advies behelst meerdere voorstellen die aanpassingen in wetgeving vergen. Juist om verbrokkeling 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 laagdrempelige 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 is[49]. 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 inhuuruurprijs 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 wetgevingstraject 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 gevoerd[50].

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, toezichthouders, 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. vertegen-woordigers 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 vertegen-woordigers 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 Waterstaat[51];
- 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