



**Gemeente
Rotterdam**

Bezoekadres: Stadhuis Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: bbo@rotterdam.nl
Inlichtingen: F. Van Der Post
Telefoon: 0653718712

Portefeuillehouder: R. Moti
Cluster: Cluster Werk en Inkomen
Ons kenmerk: 22bo3396

Datum: B&W 17 mei 2022

Betreft: Eindrapportage verkenning naar
arbeidsmarkt voor EU-arbeidsmigranten in
Rotterdam

Aan de Gemeenteraad

Onderwerp:

Eindrapportage Verkenning naar arbeidsmarkt voor EU-arbeidsmigranten in Rotterdam

Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?

Hierbij ontvangt u de Eindrapportage van de verkenning naar de arbeidsmarkt voor EU-arbeidsmigranten in Rotterdam. In het voorjaar van 2021 is de bestuurlijke opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren naar de arbeidsmarktproblematiek van EU-arbeidsmigranten in Rotterdam. Specifiek is gevraagd om door middel van de verkenning in beeld te brengen in hoeverre gemeente Rotterdam een taak heeft met betrekking tot de coördinatie van en afstemming met de landelijke, regionale en lokale aanpakken om misstanden op de arbeidsmarkt, vanuit bijvoorbeeld werkgevers en/of uitzendbureaus die EU-arbeidsmigranten in dienst hebben, te bestrijden.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/begroting/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Actieprogramma EU-arbeidsmigranten 2021-2025
- Raadsbrief Fenomeenonderzoek naar arbeidsuitbuiting, veiligheidsbeleving en sociale cohesie in Carnisse, Oud Charlois en Tarwewijk en Verkenning arbeidsmarkt voor EU-migranten (22bb1400)

Toelichting:

Op 15 februari 2022 bent u geïnformeerd over de bevindingen van het 'Fenomeenonderzoek naar arbeidsuitbuiting, veiligheidsbeleving en sociale cohesie in Carnisse, Oud Charlois en Tarwewijk en Verkenning arbeidsmarkt voor EU-migranten' (22bb1400). In die fase van de verkenning is inzicht opgedaan over de problematiek rondom arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van EU-arbeidsmigranten. De huidige fase van de verkenning sluit hier op aan en heeft inzichtelijk gemaakt welke rol gemeente Rotterdam kan innemen om de misstanden ten aanzien van EU-arbeidsmigranten te bestrijden en welke kansen (in de eindrapportage verwoord als aanbevelingen) en barrières hierbij te identificeren zijn. De aanbevelingen die hier beschreven worden vergen na vaststelling van het eindrapport tenminste een nadere uitwerking ten aanzien van de juridische, financiële, personele en organisatorische consequenties. Deze uitwerking mondt vervolgens uit in een voorstel van het volgende College dat aan uw raad zal worden voorgelegd voor besluitvorming.

Samenvatting

De eindrapportage van de Verkenning naar arbeidsmarktproblematiek van EU-arbeidsmigranten in Rotterdam geeft antwoord op vier vragen die de basis vormden van de verkenning, te weten:

1. Wat is er nodig voor de totstandkoming van een integrale (keten)aanpak in het bestrijden van misstanden op de arbeidsmarkt voor EU-migranten, gericht op samenwerking met private partijen?
2. Wat is het beschikbare instrumentarium rondom arbeidsomstandigheden vanuit een bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en/of civielrechtelijke benadering?
3. Wie zijn relevante ketenpartners uit de private sector, welke rol hebben zij in de integrale (keten)aanpak en hoe verhoudt gemeente Rotterdam zich hiertoe?
4. Welke kansen en barrières zijn er te identificeren als het gaat om de positionering van gemeente Rotterdam?

Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden op deze vier vragen gevolgd door een beschrijving van de voorgestelde werkwijze om tot inbedding van de aanbevelingen in de organisatie te komen.

Ad 1. Wat is er nodig om te komen tot Integrale (keten)aanpak om misstanden op de arbeidsmarkt t.a.v. EU-Arbeidsmigranten te bestrijden vanuit bijv. werkgevers/uitzendbureaus?

Uit de verkenning is naar voren gekomen dat de publieke en private stakeholders ieder vanuit hun eigen perspectief handelen en controleren op deelgebieden. Niemand is verantwoordelijk voor het totale systeem. Hierdoor ontstaan leemtes en lacunes. De belangrijkste leemtes en lacunes worden hier toegelicht, een volledig overzicht is te vinden in de Eindrapportage.

Keurmerken controleren alleen op technische aspecten, niet op sociale aspecten met betrekking tot wonen en werken van arbeidsmigranten. Onduidelijk is wie controleert op de inhoudingen van huur, boetes, zorgverzekering en andere sociale aspecten. De sociale partners hebben geen afspraken gemaakt over huurprijzen. Ook zijn er voor zover bekend geen afspraken over klachtenprocedures en begeleiding van arbeidsmigranten.

Uit de verkenning is niet gebleken dat er gecontroleerd wordt op detachering met A1-verloning en ZZP-constructies, noch door publieke noch door private instellingen. Ook worden controles vooraf aangekondigd. Daarnaast duren de administratieve controles voor iedere organisatie even lang, ongeacht de grootte van de organisatie. Men kan relatief gemakkelijk iets verdoezelen, zowel qua woonruimte als ook wat betreft administratieve tekortkomingen.

De publieke handhaving rond arbeidsmigranten van SZW is niet stelselmatig en verspreid over 17 verschillende thema's en programma's en diverse publieke samenwerkingsvormen.

Voor een integrale aanpak is niet alleen stelselmatige publieke samenwerking nodig, ook publiek-private samenwerking is noodzakelijk. Daarnaast moeten de keurmerken uitgebreid worden met sociale aspecten en dient het controleproces door de private controlerende partijen verder aangescherpt te worden. De sociale partners moeten ook afspraken maken over huurprijzen die doorbelast mogen worden, in relatie tot de kwaliteit van de woning.

Ad 2. Wat is het beschikbare instrumentarium rondom arbeidsomstandigheden vanuit een bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en/of civielrechtelijke benadering

Er is een grote hoeveelheid wet- en regelgeving in combinatie met diverse controlerende instanties voor de tewerkstelling van EU-arbeidsmigranten. Hierdoor is er onvoldoende zicht op het totaal. De malafide partijen manoeuvreren hier behendig doorheen.

- Op nationaal niveau is er een veelheid aan wetgeving op arbeidsrechtelijk gebied;
- Ook is er de WagwEU (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie), deze wet gaat over de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers in de EU;
- Er zijn enkele Europese richtlijnen met betrekking tot rechten en plichten van EU-arbeidsmigranten;
- Civielrechtelijk is het mogelijk om via de wet CAO een claim op (uitzend)bedrijven te leggen die de CAO niet naleven;
- Tot slot zijn er private keurmerken. De controles op deze keurmerken zijn echter niet waterdicht en deze keurmerken hebben slechts impact als de afnemers van de bedrijven dit als harde eis aan hun leverancier stellen.

Ad 3. Wat zijn de relevante ketenpartners uit de private sector, hun rol in de integrale (keten)aanpak en hoe verhoudt de gemeente Rotterdam zich hiertoe?

Uit de verkenning komt naar voren dat private partijen behoefte hebben aan structureel contact met de gemeente om hun dilemma's en vragen mee te bespreken. Als het gaat om de uitzendbureaus waarmee contact is gelegd binnen de verkenning ontstaat het beeld dat de grote partijen over het algemeen willen handelen volgens de principes van goed werkgeverschap.

Echter worden de misstanden en negatieve beeldvorming rondom EU-arbeidsmigranten voornamelijk beheerst door de kleinere partijen die in de meerderheid zijn. Zij blijken veelal niet aangesloten bij brancheorganisaties, maar dragen wel bij aan het negatieve stigma waar anderen hinder van ondervinden. Het is belangrijk dat er meer aandacht komt voor de ketenaansprakelijkheid, de werkgever is uiteindelijk verantwoordelijk voor de gehele keten. Als de werkgever proactief gewezen wordt op zijn ketenaansprakelijkheid, dan zal hij zich eerder verdiepen in de gehele keten en geneigd zijn orde op zaken te stellen. Om die reden is het aan te bevelen om de financiële en andere ondernemersrisico's die werkgevers lopen in het kader van de wet Ketenaansprakelijkheid met hen te communiceren om meer bewustzijn te creëren met betrekking tot hun verantwoordelijkheid en de risico's die zijn lopen als er ergens in de keten niet correct gehandeld wordt.

Om te komen tot een integrale aanpak zijn de volgende ketenpartners uit de private sector relevant:

- Brancheorganisaties van werkgevers: Glastuinbouw Nederland, Greenport, LTO, COV (Centraal Orgaan Vleesverwerkende bedrijven). Uit de verkenning is gebleken dat de brancheorganisaties Schoonmakend Nederland, Transport en Logistiek en Koninklijk Bouwend Nederland de problematiek rondom arbeidsmigranten minder op het vizier hebben
- Brancheorganisaties van uitzendbureaus: ABU en NBBU.
- Uitzendbureaus gespecialiseerd in EU Arbeidsmigranten

- Rotterdamse werkgevers die veel met EU Arbeidsmigranten werken

Ad 4. Welke kansen en barrières zijn er te identificeren als het gaat om de positionering van gemeente Rotterdam?

Uit de Verkenning is naar voren gekomen dat harde aanpak van misstanden lastig is. De door de private partijen gepercipieerde pakkans van malafide partijen is praktisch nihil. Malafide partijen zijn vaak klein, talrijk en vluchtig. Kansrijk is te onderzoeken of samenwerking met de private regulerende partijen mogelijk is binnen de grenzen van de AVG.

Het gemeentelijke instrumentarium om partijen aan te pakken is beperkt. Daarnaast leidt nieuwe wetgeving tot 'nieuwe mazen in de wet', private partijen zijn creatief en sneller dan de overheid. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk werkgevers die het goed willen doen. Vanuit de Verkenning pleiten we daarom voor een positief stimulerende aanpak door het vormen van een 'coalition of the willing' (ambassadeurs van Goed Werkgeverschap) en zelf het goede voorbeeld te geven (Practice what you preach). Een ander thema is het enorme tekort aan (tijdelijke) huisvesting, ook voor EU-arbeidsmigranten. Dit leidt onvermijdelijk tot ongewenste overbewoning. Ook hier zijn er partijen die het goed willen doen en willen investeren in goede tijdelijke woonruimte voor arbeidsmigranten. Vanuit de Verkenning pleiten we voor een faciliterende rol van de gemeente ten behoeve van de realisatie van goede tijdelijke woonruimte voor short en mid stay met bonafide partijen.

Om beter zicht te krijgen op de problematiek van de totale groep arbeidsmigranten adviseren we om ook de kwetsbare ZZP-migranten en gedetacheerde werknemers die in Rotterdam wonen in kaart te brengen. Samenwerking met de Kamer van Koophandel biedt hier mogelijk een ingang, een verder haalbaarheidsonderzoek en impactanalyse is hiervoor nodig.

Verder is uit de Verkenning gebleken dat er enkele ongewenste neveneffecten zijn van bestaande, voornamelijk fiscale, wet- en regelgeving. Gericht onderzoek naar deze ongewenste neveneffecten is wenselijk.

Tot slot zal er voor schrijnende gevallen van misstanden gekeken worden of dienstverlening buiten de reguliere scope van de Participatiewet mogelijk is.

Uit de Verkenning zijn meerdere kansen (aanbevelingen) naar voren gekomen als het gaat om het bestrijden van de misstanden rondom EU-arbeidsmigranten:

1. Verbetering van zelfregulering en stimuleren van goed werkgeverschap
Om verbetering van de zelfregulering in de markt en goed werkgeverschap te bereiken is het de aanbeveling een zogenoemde 'coalition of the willing' te formeren. Gedachtegang is om deze coalitie te vormen door uitzendbureaus, werkgevers/inleners en huisvesters die het goed willen doen voor EU-arbeidsmigranten en daarmee zich als ambassadeur van goed werkgeverschap willen positioneren. De ambassadeurs kunnen dan bijvoorbeeld gezamenlijk (als partner van de gemeente) met de gemeente relevante en urgente thema's benoemen die in gezamenlijkheid worden uitgedragen en aangepakt. Daarnaast is het de aanbeveling om dialoogtafels te organiseren om met elkaar te spreken over betere zelfregulering en Goed Werkgeverschap. Ook is het de aanbeveling om Vergewisakkoorden met ambassadeurs op te stellen, in deze akkoorden kunnen eisen worden opgenomen die worden gesteld aan Goed Werkgeverschap en huisvesting.

2. Practice what you preach

Het is de aanbeveling om in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid het belang van EU-arbeidsmigranten zodanig te borgen dat op het moment dat een gemeentelijke opdracht gegund wordt waarbij EU-arbeidsmigranten betrokken zijn, deze arbeidsmigranten behandeld worden zoals de gemeente zich daarover uitspreekt. De gemeente Rotterdam dient hierin een voorbeeldfunctie te vervullen van goed werkgeverschap

3. Dienstverlening buiten de reguliere scope van de Participatiewet
Ingezetenen van Rotterdam kunnen op basis van de Participatiewet aanspraak maken op ondersteuning bij inkomensvoorziening en ontvangen passende dienstverlening om terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Naast deze reguliere dienstverlening is het de aanbeveling om te onderzoeken welke dienstverlening eventueel noodzakelijk en mogelijk is buiten deze reguliere dienstverlening voor EU-arbeidsmigranten die geen bijstandsuitkering ontvangen. Het is de aanbeveling om de huidige dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (NUG-ers) als basis te nemen. Naast de basis-dienstverlening is het de aanbeveling om de informatieverstrekking te richten op rechten en plichten en het organiseren van snelle 'werk naar werk' routes.

4. Harde aanpak malafide partijen
Private partijen geven allemaal aan dat zij signalen aan de publieke handhavers doorgeven, maar niets horen en/of zien veranderen. Dit hangt uiteraard samen met de Algemene Verordening Gegevensbescherming, waardoor het niet toegestaan is informatie op casusniveau uit te wisselen. Dit neemt echter niet weg dat de gepercipieerde pakkans van malafide ondernemers nihil is, hetgeen de uitvoering van malafide praktijken stimuleert. Aanbeveling vanuit de Verkenning is daarom om de samenwerking tussen publiek – private handhaving te stimuleren. Dit door de mogelijkheden voor samenwerking ondanks de beperkingen van de AVG, door bijv. Convenant afspraken en heldere doelbinding voor informatie-uitwisseling, nader te onderzoeken.

5. Faciliteer de realisatie van goede tijdelijke woonruimte en maak hierover regionale afspraken
Het woningtekort in Rotterdam is fors. Door het tekort op de woningmarkt grijpen huisjesmelkers en malafide partijen hun kans om woningen te verhuren aan te grote groepen arbeidsmigranten die hiervoor te veel huur betalen. Tegelijkertijd zijn er private partijen, huisvesters en ook werkgevers, die bereid zijn in goede huisvesting te investeren. Het is de aanbeveling dat gemeente Rotterdam en omliggende gemeenten een faciliterende rol nemen ten behoeve van de realisatie van goede tijdelijke woonruimte voor short en mid stay met bonafide partijen om de kans te vergroten op de handhavings- en controle mogelijkheden wat betreft illegaliteit en overlast. Vanuit een dergelijke faciliterende rol is het de aanbeveling dat de gemeente vervolgens ook strengere eisen stelt dan de huidige SNF-normen. Ook is het de aanbeveling om met de uitzendbranche Convenantafspraken te maken over de ontkoppeling van werken en wonen.

6. Breng alle categorieën EU-arbeidsmigranten in kaart
Het is de aanbeveling om niet alleen de uitzendkrachten in beeld te brengen, maar ook de arbeidsmigranten die als ZZP'er of via een detachingsconstructie hier werken. Dit leidt tot beter zicht op de problematiek van de totale groep EU-arbeidsmigranten. De ZZP'ers zijn bij de Kamer van Koophandel geregistreerd, maar

hebben mogelijk geen formeel verblijfsadres in Nederland. Dit terwijl ze praktisch gezien wel hier wonen. Ook gedetacheerden hebben formeel geen verblijfsadres in Nederland. Het is de aanbeveling om met de KvK in gesprek te gaan of en op welke wijze de gemeente Rotterdam toegang kan krijgen tot deze informatie. Deze groep beslaat namelijk 1/3 van het totaal EU-arbeidsmigranten.

7. Onderzoek ongewenste neveneffecten van bestaande wet- en regelgeving
De ET-regeling is een fiscale regeling, ooit bedoeld om schaarse kennismigranten naar Nederland te halen. De regeling maakt het mogelijk om loon uit te ruilen tegen bepaalde kostencomponenten zoals huisvesting, waardoor brutoloon netto wordt. Er mag formeel alleen boven het Wettelijk Minimum Loon uitgeruild worden. Ook moeten er aantoonbaar dubbele (huisvestings)lasten zijn. De ET-regeling is een afspraak tussen de uitzendbranche en de fiscus. De ET-regeling heeft een aantal ongewenste neveneffecten, te weten:

- het stimuleert de koppeling van wonen en werken;
- controles op correcte toepassing van het totaal van arbeidsvoorwaarden, betalingen en belastingafdracht is beperkt, een deel wordt door de fiscus gecontroleerd en een deel door SZW. Hierdoor ontstaan leemtes in controles;
- de buitenlandse werknemer wordt hiermee goedkoper dan de Nederlandse werknemer, waardoor ongelijkheid op de arbeidsmarkt ontstaat. Dit effect is echter beperkt voor werknemers die voor het WML werken;
- De ET-regeling is erg complex, er vindt veel misbruik plaats en veel bedrijven passen de ET-regeling niet goed toe.

Huisvesting wordt aan EU-migranten veelal door de werkgever aangeboden als logies-vorm. De EU-migrant bouwt dan geen huurrechten op. Daarnaast zijn er fiscale verschillen, onder andere in BTW-tarieven. Uit de Verkenning is naar voren gekomen dat een mogelijk ongewenst neveneffect hiervan is dat EU-migranten iedere 6 maanden van woning moeten wisselen, ook al is de werkelijke verblijfsduur langer dan 6 maanden. Om deze systematiek beter te gaan begrijpen is het de aanbeveling hierop een analyse te laten verrichten door een fiscalist en een aantal huisvesters over dit onderwerp te interviewen.

Tot slot blijkt uit de Verkenning dat de WW-regeling, ziekwet/UWV-regeling en inkomensafhankelijke Combinatie Korting (IACK) op vrij eenvoudige wijze oneigenlijk gebruikt kunnen worden.

Er zijn ook (mogelijke) barrières die het uitvoeren van de aanbevelingen beïnvloeden. Hieronder een korte, niet uitputtende, opsomming:

- De malafide organisaties zijn klein en wijdvertakt in de Rotterdamse maatschappij, veroorzaken veel maatschappelijke schade, zijn vluchtig en opereren 'onder de radar'. Een harde aanpak van malafide partijen vergt intensieve samenwerking op alle niveaus, met publieke en private partijen, in de wijk en in de regio;
- Grote tekorten aan goede tijdelijke huisvestingsmogelijkheden, niet alleen voor arbeidsmigranten;
- De Algemene Verordening Persoonsgegevens geeft beperkingen met betrekking tot het delen van informatie op casusniveau;
- Beperkte (handhavings)capaciteit: zowel financieel als qua bemensing;
- Beperkt instrumentarium van de lokale gemeente om te kunnen handhaven, afhankelijkheid van landelijke instanties zoals SZW, Belastingdienst, inspectiediensten.

Inbedding aanbevelingen verkenning

Het vraagstuk blijkt een veelkoppig monster te zijn met vele actoren en belangen. De verkenning heeft dan ook uiteenlopende inzichten en resultaten opgeleverd die divers van karakter zijn. Na vaststelling van dit eindrapport vergt het verankeren en borgen van de aanbevelingen nadere uitwerking. Hierbij zal rekening gehouden worden met de plek binnen de organisatie waar het zwaartepunt ligt van de taken, de typering van de taken en de mate waarin een aanbeveling reeds voldragen is of nog verdere exploratie verdient.

Bij het bestrijden van de misstanden op de arbeidsmarkt ten aanzien van EU-arbeidsmigranten kan de gemeente Rotterdam een belangrijke rol vervullen in het aanjagen van de verandering en creëren van bewustwording bij de betrokken (keten)partners uit de private sector. Het instrumentarium van de gemeente om malafide partijen aan te pakken is beperkt. Gemeente Rotterdam heeft voornamelijk een signalerende rol in samenwerking met de (keten)partners. Samenwerking tussen publieke en private partijen is dus van belang. Onderzocht moet worden op welke wijze dit mogelijk is gezien de beperkingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarnaast wordt aanbevolen om als Rotterdam en omliggende gemeenten in samenwerking met de (keten)partners een faciliterende en regisserende rol te vervullen op het gebied van het voorzien in goede tijdelijke woonruimte. Ook ziet de verkenning voor de gemeente een rol bij het stimuleren van goed werkgeverschap en bij het vormen van een coalition of the willing bestaande uit werkgevers die het graag goed willen doen. Tot slot is het belangrijk dat gemeente Rotterdam zelf het goede voorbeeld geeft door in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid de belangen van EU-arbeidsmigranten te borgen.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Geen (de financiële en juridische consequenties worden in de volgende fase uitgewerkt).

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n):

- Eindrapportage Verkenning EU-arbeidsmigranten Rotterdam