

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 150

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2024

Tijdens één van mijn eerste werkbezoeken ontmoette ik twee Poolse mannen die van dag één op dag twee ontslagen werden, op straat gezet werden en daarmee dakloos raakten. De werkgever gaf letterlijk niet thuis. Dit verhaal toont duidelijk aan dat arbeidsmigranten weliswaar een onderdeel vormen van onze samenleving, economie en arbeidsmarkt, maar dat er nog te veel arbeidsmigranten zijn die de dupe worden van misstanden en dat we nog geen grip op arbeidsmigratie hebben.

Wanneer we spreken over arbeidsmigranten is het goed te benoemen dat «de» arbeidsmigrant niet bestaat. We hebben het hier over mensen met verschillende culturen en achtergronden, verschil in werkervaring, opleidingsniveaus én verschillende wensen en toekomstbeelden. We spreken over mensen van binnen en buiten de EU/EER. Sommige arbeidsmigranten komen naar Nederland voor seizoenswerk, terwijl anderen steeds langer blijven, een gezin opbouwen en zich permanent vestigen. Ze zijn actief in diverse sectoren, zoals de land- en tuinbouw en de zorg, maar ook als kennismigrant bij technologiebedrijven zoals ASML.

De diversiteit maakt ook dat de vraagstukken die gepaard gaan met arbeidsmigratie niet een eenduidig antwoord kennen. De grensoverschrijdende arbeidsmigratie biedt kansen voor onze economie en het bedrijfsleven. En tegelijkertijd zijn er duidelijke schaduwzijden zoals dakloosheid, malafide bedrijven, overlast in wijken en druk op voorzieningen. Zowel de positieve als de negatieve kanten vergen een meer samenhangende en menselijke aanpak, gericht op het in goede banen leiden van arbeidsmigratie. Nu en in de toekomst. In het regeerprogramma heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om te komen tot een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. Dat is nodig om de kunde en krachten toe te voegen aan onze economie, én zodat we mensen kunnen ontvangen op een manier die past bij Nederland. Het in goede banen leiden van arbeidsmigratie vraagt daarom ook om internationale samenwerking, zowel binnen de EU als daarbuiten.

In deze brief geef ik (als coördinerend bewindspersoon arbeidsmigratie) mede namens de leden van het kabinet het startschot voor deze nieuwe aanpak. We schetsen hierin welke stappen we zetten en hoe we dit willen aanpakken.

Dat doen we met name langs de zes thema's die in het regeerprogramma zijn geïdentificeerd.¹

Tevens biedt het kabinet middels deze brief de Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024 aan uw Kamer aan. In deze rapportage wordt de voortgang weergegeven op het uitvoeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. In een bijlage bij deze brief ga ik in op een aantal toezeggingen die het kabinet aan uw Kamer heeft gedaan en op de stand van zaken van een aantal moties van uw Kamer, die betrekking hebben op arbeidsmigratie. Het kabinet zal uw Kamer jaarlijks blijven informeren over de voortgang op het beleid rondom arbeidsmigratie.

Richtinggevende keuzes voor arbeidsmigratie, economie en arbeidsmarkt

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 adviseert in haar rapport *Gematigde Groei* om in actie te komen om de bevolkingsgroei gematigd te laten verlopen, onder andere door te sturen op migratie.² Dit kabinet maakt in dat kader werk van selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid.

Het kabinet wil toewerken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie. In die economie gaan we selectiever om met de inzet van arbeidsmigranten. Dat vergt scherpe keuzes, die de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie beïnvloeden. Het kabinet zal gezamenlijk het huidige overheidsbeleid doorlichten, waarbij we subsidies, fiscale faciliteiten en regelingen in het licht van krapte, arbeidsmigratie en andere schaarstes bezien. Hierin worden ook de sectorale kenmerken en maatschappelijke baten meegenomen. In het kader van de aanpak van arbeidsmarktkrapte zal ik uw Kamer verder over deze doorlichting informeren. In een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) zal een analyse worden gemaakt van hoe arbeidsmigratie op dit moment wordt beïnvloed door verschillende vormen van overheidsbeleid en concrete beleidsopties die de grip op arbeidsmigratie vergroten. Hierin worden expliciet de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie meegenomen en wordt de impact op sectoren die veel gebruik maken van arbeidsmigranten inzichtelijk. Het eindrapport wordt conform de taakopdracht in juni 2025 verwacht.³

Daarnaast vraagt het kabinet, zoals toegezegd in het Commissiedebat over arbeidsmigratie van 4 september jl. (Kamerstuk 29 861, nr. 147) en aangekondigd in het regeerprogramma, de SER om advies. Het kabinet wil bij de integrale beleidskeuzes die (indirect) nodig zijn voor gericht en weloverwogen arbeidsmigratiebeleid het draagvlak bij de sociale partners nadrukkelijk laten meewegen. Daarom verzoekt het kabinet de SER om een gedragen advies uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen. Het kabinet zal aan de SER vragen om het rapport in de zomer van 2025 op te leveren. Ook zal ik, zoals toegezegd in het

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma/2-grip-op-asiel-en-migratie#anker-2-arbeidsmigratie>.

² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, «Gematigde groei», 15 januari 2024.

³ <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096323>.

tweeminutendeбат over arbeidsmigratie van 12 september jl., met de SER, werkgevers en werknemers in overleg treden over de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de afhankelijkheid van laagbetaalde arbeidsmigratie te verminderen.

Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Inge van Dijk (CDA) en Van Oostenbruggen (NSC) om een arbeidsmigratietop te beleggen om arbeidsmigratie in de toekomst af te remmen⁴.

Cijfermatig inzicht in arbeidsmigratie

Voor de gerichte sturing op verschillende vormen van migratie, waaronder arbeidsmigratie, is een stevige cijfermatige basis randvoorwaardelijk. Daarom hebben het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Asiel en Migratie eerder aan het CBS opdracht gegeven om een dashboard Migratiemotieven te ontwikkelen en deze jaarlijks te actualiseren. Dit dashboard is een toevoeging op eerder beschikbare CBS-data die nu beter te ontsluiten zijn. Verder zijn er relevante cijfers te vinden in de Migrantenmonitor, een jaarlijkse publicatie van het CBS, en in het online meldloket waarin gedetacheerde werknemers geregistreerd worden door buitenlandse dienstverrichters. De verschillende data geven inzicht in hoeveel migranten in Nederland verblijven en jaarlijks naar Nederland komen of uit Nederland vertrekken, met een onderscheid naar de verschillende migratiemotieven.

Uit het dashboard Migratiemotieven blijkt dat arbeid in 2022 het meest voorkomende doel (36%) was van migranten uit andere EU/EFTA-landen om naar Nederland te komen. Wanneer het aandeel van met deze groep meegekomen gezinsmigranten wordt meegeteld, is dat 44% van de totale instroom vanuit de EU/EFTA. Het migratiesaldo (het aantal immigranten minus het aantal emigranten) binnen deze groep was toen 18.775 personen. Van de migranten van buiten de EU/EFTA kwam in 2023 16% met het motief om in Nederland te werken. Een groot deel van de gezinsmigranten kwam mee met deze arbeidsmigranten. Als het aantal met deze groep meegekomen gezinsleden wordt meegeteld, is dat 26%. Het migratiesaldo voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA betrof 17.010 personen in 2023. Deze cijfers gaan over personen die ingeschreven staan als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP).

Ook bevat het dashboard informatie over de meerjarige ontwikkelingen, de herkomstlanden van personen met een migratieachtergrond, hun positie op de Nederlandse arbeidsmarkt en de sectoren waarin zij werkzaam zijn. In de CBS Migrantenmonitor zijn ook cijfers vindbaar over de arbeidsmarktpositie van werkenden met een herkomstland buiten Nederland die ingeschreven staan als niet-ingezetene in de BRP. Voor migranten van binnen de EU/EFTA is dit een grote groep. Dit wordt nader toegelicht in de Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2024. De belangrijkste data uit de verschillende bronnen zijn opgenomen in de bijlage bij deze Kamerbrief en in de Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2024. Daarmee informeer ik uw Kamer conform de toezegging die ik gedaan heb tijdens het Commissiedebat arbeidsmigratie van 4 september jl. (TZ202409-064).

Dit cijfermatig inzicht biedt een belangrijke basis voor de richtinggevende keuzes die het kabinet wil maken en de uitwerking van de concrete maatregelen die in het regeerprogramma zijn aangekondigd.

Ook zal dit, tezamen met de uitkomsten van het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 en het hierboven

⁴ Kamerstuk 29 861, nr. 145

genoemde interdepartementale beleidsonderzoek en SER-advies over arbeidsmigratie, ten grondslag liggen aan de eventuele invulling van een cijfermatige bandbreedte voor (arbeids)migratie. Ik streef ernaar uw Kamer conform de motie-Bikker⁵ medio 2025 daarover te informeren.

Verminderen van vraag naar laagbetaalde arbeid en verhogen aanbod

In het regeerprogramma heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om toe te werken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie. Een economie waarin we hetzelfde werk doen met minder mensen. Dat kunnen we bereiken door te innoveren, te groeien in hoogproductieve sectoren, door arbeidsbesparende technologie in te zetten en door slimmer te werken in laagproductieve sectoren. Verdere stappen op dit vlak zijn nodig om ons beroep op arbeidsmigranten selectiever te maken. En ook om het hoofd te bieden aan de schaarste van arbeidskrachten die voor een belangrijk deel of onder meer het gevolg is van de vergrijzing.

Om verdere stappen te zetten richting een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie wil het kabinet, samen met sectoren, werken aan een productiviteitsagenda. Hierbij bevordert het kabinet dat ondernemingen innoveren en investeren in productiviteitsverhogende technologie. Ook worden er maatregelen genomen op de arbeidsmarkt (bijv. het Wetsvoorstel «Meer zekerheid flexwerkers, de Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden), zie onder kopje tegengaan van misstanden.

Onderzoek (fiscale) regelingen rondom arbeidsmigratie

Om gericht arbeidsmigratiebeleid te voeren gaat het kabinet na in hoeverre een herziening van verschillende (fiscale) regelingen hieraan een bijdrage kan leveren. Daarom onderzoekt het kabinet of, en zo ja, hoe de fiscale voordelen onder de ETK-regeling, kunnen worden versoberd. In deze afweging zullen de uitkomsten uit het evaluatierapport en het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden addendum worden betrokken. Het kabinet streeft ernaar uw Kamer in de context van het IBO hierover te informeren.

Arbeidsmigranten zullen deel uit blijven maken van de Nederlandse samenleving, met een gericht arbeidsmigratiebeleid zorgen we ervoor dat we kunde en krachten toevoegen aan de economie én dat we deze mensen kunnen ontvangen op een manier die past bij Nederland. Daarom wil het kabinet uitnodigend beleid blijven voeren voor kennismigranten die belangrijk zijn voor onze economie en samenleving. Uit de recent verschenen evaluatie van SEO Economisch Onderzoek bleek dat de 30%-regeling doeltreffend en doelmatig is.⁶ In de brief «Kabinetsreacties evaluatie fiscale regelingen» van 17 oktober jl.⁷ en in het Belastingplan 2025 is vermeld dat de versobering van de zogenoemde expatregeling daarom deels hersteld wordt.⁸ Om deze regeling meer toe te spitsen op (hoogproductieve) kenniswerkers, zal de salarismax voor de 30%-regeling worden verhoogd.

Het kabinet onderzoekt voorts de effectiviteit en uitvoerbaarheid van verschillende varianten om de eisen van de kennismigrantenregeling te verhogen of aan te scherpen. Bijvoorbeeld door aanpassing van de salariscriteria of de voorwaarden waaronder bedrijven als erkend referent

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 129.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 150.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 210.

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 36 602, nr. 2.

worden aangemerkt. Het doel hiervan is dat het kabinet gericht kennismigranten kan aantrekken. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de regeling beter wordt toegespitst op kennismigranten die echt nodig zijn voor de Nederlandse kenniseconomie en om misbruik tegen te gaan. Ook hierover zal het kabinet uw Kamer voor de zomer informeren.

Inzetten onbenut arbeidspotentieel als alternatief voor arbeidsmigratie

Om gebruik te maken van alle kennis en kunde in Nederland, wil dit kabinet dat meer mensen – waar mogelijk – meer uren werken. De arbeidsparticipatie blijft groeien, maar er wordt ook veel in deeltijd gewerkt.⁹ In sommige gevallen past deeltijdwerk goed bij bijvoorbeeld de zorg voor kinderen of naasten. Het kabinet wil belemmeringen wegnemen voor mensen die meer willen werken.

Dan moet meer werken ook lonen. Het kabinet ondersteunt dit doel met het koopkrachtpakket. Denk aan de belastingverlaging en de vereenvoudiging van de huurtoeslag. Om grotere stappen te zetten, moet de vormgeving van toeslagen en fiscaliteit grondig worden herzien. Daar lopen we tegen budgettaire beperkingen en de grenzen van het huidige belastingstelsel aan. Het kabinet start daarom een hervormingsagenda voor het stelsel van inkomensondersteuning. In het voorjaar 2025 stuurt het kabinet een brief met enkele varianten en keuzeopties, als start voor een open dialoog met het parlement.

In de tussentijd werken we verder aan het stimuleren van meer uren werken via de stelselherziening van de kinderopvangtoeslag en het groeifondsvoorstel «Meeruren werkt!». Om meer werken aantrekkelijk te maken, is goed werkgeverschap cruciaal. Zo experimenteren werkgevers in sectoren zoals zorg en onderwijs met het bieden van iets extra's, zoals flexibiliteit in snipperdagen, inroostering of het focussen op andere soorten taken. Ten slotte blijft het kabinet inzetten op het wegnemen van belemmeringen voor statushouders en asielzoekers van wie de kans groot is dat zij een asielvergunning krijgen, om meer (uren) te werken.

Afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid

In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet samen met gemeenten en andere betrokken partijen een afwegingskader ontwikkelt voor nieuwe bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Een eenduidig en verplicht kader voor alle gemeenten kan helpen om overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen te voorkomen. Daarnaast kan het inzichtelijk maken welke bedrijfslocaties het meest geschikt zijn voor nieuwe bedrijvigheid. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten in een regio hierover met elkaar in gesprek gaan en dit gezamenlijk afstemmen.

Het afwegingskader bouwt voort op de effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid en houdt rekening met bestaande (Europese) wet- en regelgeving.

Tegengaan van misstanden in de werksfeer

Het aanpakken van misstanden is essentieel om arbeidsmigratie in betere banen te leiden. Het is nu vier jaar geleden dat het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten haar advies «Geen Tweederangsburgers»

⁹ In het tweede kwartaal van 2024 hadden 9,8 miljoen (seizoengecorrigeerd) mensen betaald werk. Dat is 73,4 procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar. 4,7 miljoen mensen werkten in deeltijd: minder dan 35 uur per week. CBS Dashboard «Deeltijd» en «Werkenden»

publiceerde.¹⁰ Sinds publicatie is onder het vorige kabinet veel werk verzet in de uitvoering van de aanbevelingen. Het Interdepartementaal Projectteam Arbeidsmigranten coördineert de uitvoering en werkt nauw samen met gemeenten, provincies en sociale partners. Want het uitbannen van misstanden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen. In de jaarrapportage is deze voortgang helder weergegeven. Per thema licht het kabinet de belangrijkste issues uit.¹¹ Daarbij kijkt het kabinet zowel naar de voortgang uit de jaarrapportage en markeert het kabinet ook wat zij daarnaast wil doen, mede als gevolg van het regeerprogramma.

Ten aanzien van het thema werk ligt de nadruk op dit moment bij de hervormingen op de arbeidsmarkt (arbeidsmarktpakket, zie hierna) en de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). Op 25 oktober jongstleden bent u geïnformeerd over de huidige stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en regelgeving Wtta.¹²

We zetten erop in dat mensen in flexibele contracten meer zekerheid krijgen over hun inkomen en hun rooster en dat schijnzelfstandigheid wordt teruggedrongen. Het wetsvoorstel «Meer zekerheid flexwerkers» bevat maatregelen die de inkomens- en roosterzekerheid voor uitzendkrachten, oproepkrachten en tijdelijke contracten verbeterd. Ook wordt schijnzelfstandigheid tegengegaan en wordt gewerkt aan een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Onder meer door het opheffen van het handhavingsmoratorium voor de Belastingdienst per 1 januari 2025 en het Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden (VBAR).

Maar ook inlenende partijen hebben verantwoordelijkheden ten aanzien van arbeidsmigranten. De Minister van SZW is op dit moment in gesprek met werkgevers- en werknemerspartijen om een landelijk convenant af te sluiten waarin afspraken gemaakt worden over «goed werkgeverschap».

Naast het convenant loopt er een verkenning naar andere mogelijkheden om invulling te geven aan de verantwoordelijkheden van werkgevers ten aanzien van de maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie. Ook loopt op dit moment een technische verkenning naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Het gaat hier om de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden. De andere maatregel is de verplichting om een minimaal percentage arbeidskrachten in dienst te nemen. Deze verkenning wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 opgeleverd.

Tegengaan van misstanden – huisvesting

Daarnaast erkent dit kabinet de belangrijke rol van werkgevers in het zorgen voor passende huisvesting voor arbeidsmigranten die zij in dienst hebben. Om te zorgen voor de beschikbaarheid van meer tijdelijke huisvesting, wil dit kabinet onder andere bevorderen dat medeoverheden meer ruimte laten voor huisvesting op het eigen terrein van de werkgever. Na de inwerkintreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting moeten gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma aangeven hoe zij gaan voorzien in de woonopgave van arbeidsmigranten (zie hieronder). Het Rijk vindt het van belang dat gemeenten bij het opstellen van omgevingsplannen bekijken hoe huisvesting van arbeidsmi-

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53.

¹¹ De thema's corresponderen met de jaarrapportage.

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 15.

granten op eigen terrein mogelijk kan worden gemaakt en verkent de mogelijkheden om gemeenten hier toe te stimuleren. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat er een te grote afhankelijkheid van de werkgever ontstaat, conform de aanbevelingen van het Aanjaagteam. In dit kader stuur ik uw Kamer voor het eind van het jaar de verkenning over de inhoudingen op het Wettelijk minimumloon toe, waar ook ingegaan zal worden op inhoudingen voor huisvesting.

Het wetsvoorstel «Versterking regie volkshuisvesting» moet leiden tot meer grip op hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd. Met de inwerkingtreding van deze wet gaan gemeenten een volkshuisvestingsprogramma opstellen, waarbinnen ook specifieke aandacht moet zijn voor de woonbehoefte voor aandachtsgroepen, zoals arbeidsmigranten. Verwacht wordt dat gemeenten de opgave in regionaal verband afstemmen, en in het volkshuisvestingsprogramma ook het aandeel van de woonbehoefte van arbeidsmigranten in de woningbouwregio waartoe de gemeente behoort opneemt. Verlangd wordt dat iedere gemeente zijn aandeel voor huisvesting van aandachtsgroepen in de regio oppakt. Ook moeten gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma de beleidsplannen ter verwezenlijking van de opgave voor arbeidsmigranten opnemen. Bijvoorbeeld in hoeverre zij nieuwe huisvesting willen bouwen of de bestaande woningvoorraad beter willen benutten. Een belangrijk instrument om uitvoering te geven aan het volkshuisvestingsprogramma is het omgevingsplan. Rijk en provincies kunnen met instructieregels en instructies zorgen voor juridische doorwerking van het beleid naar het omgevingsplan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een gemeente de maatregelen opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma ten aanzien van arbeidsmigranten onvoldoende ten uitvoering brengt in het omgevingsplan. In situaties waarin een gemeente deze instructieregel of instructie niet, niet tijdig of niet naar behoren uitvoert is het instrumentarium van interbestuurlijk toezicht van toepassing. Altijd eerst vooraf gegaan door een bestuurlijk traject. Het wetsvoorstel is in het voorjaar van 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹³

Het is belangrijk dat de afhankelijkheid van de werkgever ten aanzien van huisvesting vermindert, conform de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Met de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap is sinds 1 juli 2023 de loskoppeling van de huur- en arbeidsovereenkomst verplicht. Voor arbeidsmigranten betekent dit dat de huurovereenkomst geen onderdeel meer mag zijn van de arbeidsovereenkomst en dat de informatievoorziening plaats moet vinden in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal. Bij de verhuur aan arbeidsmigranten moet een schriftelijk en zelfstandig huurcontract worden aangeboden. De positie van arbeidsmigranten als huurders vraagt desalniettemin verdere versterking.

Er bestaat een praktijk waarbij arbeidsmigranten bij het einde van de arbeidsovereenkomst ook direct hun huisvesting verliezen, bijvoorbeeld door het gebruik van contracten naar aard van korte duur waarbij de huurder geen huur(prijs)bescherming heeft. Het Ministerie van VRO bereidt daarom een doelgroepencontract voor arbeidsmigranten voor.

Het doel van het doelgroepencontract voor arbeidsmigranten is om de huur(prijs)bescherming van de arbeidsmigrant te verbeteren. Deze huurbescherming geeft meer zekerheden en zorgt er in principe voor dat de arbeidsmigrant niet direct op straat kan komen te staan. Het streven is om hierover in het vierde kwartaal van 2024 een internetconsultatie te starten.

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 36 512, nr. 2.

Wanneer arbeidsmigranten hun huisvesting verliezen en dakloos raken dienen we als overheid snel op te treden. Daarmee helpen we de kwetsbare dakloze arbeidsmigrant en voorkomen we dat de situatie erger wordt. Met de uitvoering van het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers zetten we hier in samenwerking met gemeenten en betrokken instanties op in.¹⁴

Tegengaan van misstanden – registratie en zorg:

Gemeenten hebben nog onvoldoende zicht op waar arbeidsmigranten verblijven. Om dit te verbeteren is een goede registratie van ingezetenen en niet-ingezetenen in de BRP van belang. Hierdoor kunnen arbeidsmigranten ook betere toegang krijgen tot overheidsdiensten. Verbetering van de registratie is een onderdeel van een groter geheel aan maatregelen om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Het lost de problematiek die volgt uit een gebrek aan huisvesting en de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten niet op. In navolging van het advies van het Aanjaagteam zijn er verschillende maatregelen genomen om de registratie te verbeteren. Daarin wordt momenteel ook een rol voor werkgevers in het bevorderen van een goede registratie uitgewerkt.

Het Ministerie van BZK voert een experiment uit waarbij vijf gemeenten een rol hebben gekregen in het bijhouden van tijdelijke verblijfadressen van arbeidsmigranten. Daarnaast zijn er dit jaar doorlopend nieuwe gemeenten bijgekomen waaraan tijdelijke verblijfadressen verstrekt worden. Dit verbetert het zicht op arbeidsmigranten en biedt een eerste aanknopingspunt om contact te leggen. Daarnaast worden de contactgegevens van arbeidsmigranten geregistreerd om deze groep beter te bereiken. Vorig jaar werd in 85% van de inschrijvingen een tijdelijk verblijfadres of contactgegevens vrijwillig verstrekt. Dit jaar is dat 82%. Er wordt verder een digitaal portaal voor arbeidsmigranten ontwikkeld om een adres door te geven, zodat zij zelf makkelijk een verhuizing kunnen doorgeven. Ook wordt er gewerkt aan communicatie via email met arbeidsmigranten over de rechten en plichten rondom registratie. Het Aanjaagteam had ook een feedbackcyclus voorzien in de loonaangifte. Door deze feedbackcyclus zou het mogelijk moeten zijn om gegevens uit de loonaangifteketen te delen met de BRP en ervoor zorgen dat werkgevers het tijdelijk verblijfadres kunnen doorgeven via de loonaangifte. Na een uitvoerige verkenning en impactanalyse is door het Ministerie van Financiën aangegeven dat het aanvullend uitvragen van verblijfsgegevens in de loonaangifte en het delen van die gegevens met de BRP niet haalbaar is. Er wordt nu gekeken welke mogelijkheden er nog zijn om voor aansluiting tussen de BRP en gegevens uit de loonaangifte te zorgen. Daarmee wordt opvolging gegeven aan de motie-Bikker.¹⁵

Voor arbeidsmigranten is het niet altijd eenvoudig om toegang te krijgen tot de gezondheidszorg. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam is de toegang tot de gezondheidszorg dankzij de inspanningen van zorgverzekeraars en nieuw beleid verbeterd. De informatievoorziening en digitale toegankelijkheid van de zorgverzekering zijn sterk verbeterd, de verzekering blijft tot 40 dagen doorlopen na het einde van de verzekeringsplicht (bijvoorbeeld door einde van het arbeidscontract) en ook daarbij blijft er toegang tot ten minste acute zorg dankzij de subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden. Het werk is daarmee nog niet af.

¹⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-037a767f9d2edf9eb7a45837ca08767d6139c561/pdf>.

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 131.

Zorgverzekeraars die speciale collectiviteiten aanbieden voor arbeidsmigranten blijven investeren in betere informatievoorziening, afspraken met huisartsenpraktijken en het signaleren van malafide werkgevers. Het komt helaas regelmatig voor dat arbeidsmigranten onder druk van de werkgever zich niet kenbaar willen maken bij de overheid en daarom ook geen zorgverzekering afsluiten. Ook om die reden is het aanpakken van malafide werkgevers een prioriteit van dit kabinet. Het Ministerie van VWS en het Ministerie van SZW willen het komende jaar de voorlichting van arbeidsmigranten, maar ook zorgverleners en hulpverleners in het sociaal domein, verbeteren. Hierbij wordt ook gekeken naar culturele aspecten die de toegang tot de gezondheidszorg voor arbeidsmigranten lastiger maken. Dit wordt (onder andere) betrokken binnen het project «Work in NL» (zie verderop).

Tegengaan van misstanden – toezicht & handhaving:

Daadkrachtige handhaving en toezicht zijn een belangrijk instrument bij de integrale aanpak van misstanden en oneigenlijk gebruik van regelingen, zoals de kennismigrantenregeling. Het bevordert naleving en gaat misstanden bij arbeidsmigranten tegen. Toezicht en handhaving van misstanden bij arbeidsmigranten is een samenspel tussen veel verschillende toezichthouders. Landelijke, lokale en ook grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn belangrijk om tot een geïntegreerd toezicht te komen op regelgeving rondom huisvesting en het toelatingsstelsel. Onder meer in het project Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) werken organisaties als de Arbeidsinspectie, de SVB, UWV en de Belastingdienst samen. AMU is zowel nationaal als grensoverschrijdend actief. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de capaciteit van de verschillende toezichthouders. Zo zijn er als opmaat naar de inwerking-treding van de Wtta en de modernisering van art. 273f van het Wetboek van Strafrecht (arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling) extra middelen beschikbaar gekomen voor onder andere de Arbeidsinspectie. En eerder zijn ook extra middelen beschikbaar gekomen voor gemeenten in het kader van de Wet goed verhuurderschap. Om grensoverschrijdende handhaving verder te bevorderen, zet het kabinet in op versterking van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). De verschillende departementen en ketenpartners zijn doorlopend in gesprek om obstakels alsook verbeterpunten in de samenwerking tussen toezichthouders in kaart te brengen en te verhelpen (bijv. over informatiedeling binnen de handhavingsketen).

Betere ondersteuning aan arbeidsmigranten en het betrekken van de doelgroep:

Naast aanwezige wet- en regelgeving en goede handhaving en toezicht hierop is het van belang dat arbeidsmigranten betere ondersteuning krijgen wanneer zij tegen problemen aanlopen. In 2024 is het project «Work in NL» gestart, dat tot doel heeft om de ondersteuning aan arbeidsmigranten beter vorm te geven.¹⁶ Op 1 november 2024 zijn in 9 informatiepunten actief en zijn in 21 regio's voorbereidingen daartoe gestart. We verwachten in 2025 in alle 35 arbeidsmarktregio's betere ondersteuning voor arbeidsmigranten te realiseren. Daarbij is ook aandacht voor publiek-private samenwerking (zie de eerdere passage over het convenant «goed werkgeverschap») en informatievoorziening in landen van herkomst. Ook zal goede samenwerking gezocht worden tussen dienstverlening aan verschillende doelgroepen (bijv. Oekraïense ontheemden). Want goede hulp is voor meer doelgroepen nodig.

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 125.

Zo is het voor kennismigranten en hun partners die al in Nederland wonen en werken nodig om gerichte ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld bij het leren van de Nederlandse taal. Daarmee helpen we om de blijfkans te vergroten en de arbeidsvraag in den brede te verminderen. Hier wordt hard aan gewerkt via onder andere het Netherlands point of Entry en de internationale welkomstcentra in verschillende regio's. Komend jaar gaan de Ministeries van AenM, EZ en SZW onderzoeken hoe we waar mogelijk gezamenlijk de ondersteuning aan verschillende groepen kunnen inrichten.¹⁷

Om periodiek inzicht te krijgen in de eigen ervaringen van de specifieke doelgroep EU-arbeidsmigranten met betrekking tot hun positie in Nederland is in 2024 een meerjarig onderzoeksprogramma gestart. Dit is een belevingsonderzoek vanuit de positie van de arbeidsmigrant, dat wordt uitgevoerd door Risbo. Het onderzoek zoals dit jaar uitgevoerd kan gezien worden als een nulmeting. Met de volgende meting in 2026 wordt er hopelijk een verbetering in de positie ervaren door arbeidsmigranten. Ook kan er dan meer gezegd worden of deze ervaren positieverbetering eventueel komt door ingezet beleid. Enkele uitkomsten van het belevingsonderzoek zijn meegenomen in de jaarrapportage die u als bijlage bij deze brief ontvangt. Het volledige rapport is vandaag apart naar uw Kamer gestuurd met een begeleidende brief.

Doorlopend voert het kabinet het gesprek met de doelgroep zelf. Onder andere via het netwerk sleutelpersonen arbeidsmigranten. Het netwerk sleutelpersonen bestaat uit personen die dagelijks in contact zijn met EU-arbeidsmigranten en directe hulp verlenen. Vaak werken zij bij zorg- en welzijnsorganisaties of vakbonden. Het doel van de netwerkbijeenkomsten is om ervaringen bij arbeidsmigranten op te halen: wat leeft er en waar lopen zij tegenaan?

Detachering derdelanders

De Adviesraad Migratie constateert in het rapport «geen derderangsburgers» dat gedetacheerde arbeid een groeiend fenomeen is dat ongewenste gevolgen kan hebben voor gedetacheerde derdelanders, met name in arbeidsintensieve sectoren.¹⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om afhankelijkheid van hun werkgever als het gaat om huisvesting en gebrek aan kennis van de taal. Een bijkomende kwetsbaarheid voor gedetacheerde derdelanders is dat ze vaak afhankelijk zijn van hun werkgever voor de verblijfs- en werkvergunning. Detachering is een belangrijk onderdeel van het vrij verkeer van diensten binnen de EU. Daar profiteert ook Nederland van. Het mag echter niet leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, gebrekkige bescherming van werknemers en omzeiling van nationaal migratiebeleid. Daarom zet het kabinet zich in om de oneigenlijke detachering van derdelanders tegen te gaan.

Veel van de aanbevelingen van het Aanjaagteam verbeteren ook de positie van gedetacheerde werknemers. Maar daarnaast treft het kabinet ook specifieke maatregelen voor de detachering van derdelanders. Ten eerste zet verduidelijken en concretiseren we het juridische kader. Dit kader is nu niet voldoende duidelijk, wat mogelijkheden biedt voor ontwijkingsconstructies en de handhaving bemoeilijkt.

¹⁷ Hierbij zal nadrukkelijk ook gekeken worden naar het WRR-advies nr. 103: «Samenleven in verscheidenheid», 14 december 2020.

¹⁸ Adviesraad Migratie, «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving», 13 maart 2024.

Mede naar aanleiding van de motie Paternotte c.s. die de regering verzoekt binnen de Handhavingsrichtlijn de maximale ruimte op te zoeken om de oneigenlijke detachering van derdelanders via EU-lidstaten zo veel mogelijk te stoppen, werkt het kabinet uit welke stappen in de Europese context gezet kunnen worden om dit te bewerkstelligen.¹⁹ De Minister van SZW verwacht uw Kamer daar voor de zomer 2025 over te kunnen informeren.

Ondertussen zet het kabinet zich op Europees niveau in om oneigenlijke detachering van derdelanders hoog op de agenda te krijgen. We dringen er bij de Europese Commissie op aan dat de juridische kaders rondom detachering van derdelanders worden verduidelijkt en geconcretiseerd, zoals ook wordt aanbevolen in het rapport van Enrico Letta.²⁰ De aanpak van de problematiek rond gedetacheerde derdelanders moet stevig verankerd worden in het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit. Ook in bilaterale contacten met andere lidstaten blijf ik dit onderwerp agenderen.»

Conclusie

We zijn met elkaar verantwoordelijk voor het welzijn van arbeidsmigranten in Nederland. Met het beleid dat het kabinet in deze brief uiteen heeft gezet komen we tot een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. Daarmee maken we heldere keuzes en stellen we stevige normen hoe we om willen gaan met arbeidsmigranten in Nederland.

Dat vraagt ook dat we op een andere manier gaan denken over arbeidsmigranten in Nederland. En we moeten elkaar blijven aanspreken op de misstanden die nog steeds te veel aanwezig zijn in Nederland. Er is al veel goed werk in gang gezet. Dit kabinet wil echter nogmaals de urgentie onderstrepen dat we verdere stappen moeten zetten om te komen tot selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. En dat er veel goede voorbeelden zijn waar we met elkaar van kunnen leren. Dat is goed voor de arbeidsmigrant en daarmee ook goed voor Nederland.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 126.

²⁰ https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en.

Moties en toezeggingen rondom arbeidsmigratie

Het afgelopen jaar zijn er verschillende toezeggingen gedaan rondom het thema arbeidsmigratie en zijn er tevens verschillende moties aangenomen. Middels deze bijlage ontvangt u de opvolging op verschillende toezeggingen en moties, waarmee deze tevens worden afgedaan.

In deze bijlage betreft het de volgende toezegging:

- Toezegging aan het lid van Kent (SP) over de arbeidsomstandigheden van vrachtwagenchauffeurs;

Het betreft de volgende moties:

- Motie van de leden Van Weyenberg (D66) en Maatoug (GroenLinks) over een brede adviescommissie om vast te stellen in welke sectoren en beroepen arbeidsmigranten nodig zijn.
- Motie van de leden Palland (CDA) en Ceder (CU) over criteria ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid.
- Motie van het lid Ergin (Denk) over de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart brengen.
- Motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten.

1. Toezegging aan het lid Van Kent (SP) over de arbeidsomstandigheden van vrachtwagenchauffeurs

In het Commissiedebat Arbeidsmigratie vroeg het lid Van Kent terecht aandacht voor de arbeidsomstandigheden waarin vrachtwagenchauffeurs uit derde landen in Nederland werken (TZ202409-065). Deze problematiek is mij niet onbekend. Het is niet acceptabel dat vrachtwagenchauffeurs via schijnconstructies in Nederland werken en niet de juiste arbeidsvoorwaarden ontvangen. Tegelijkertijd is er sprake van een complex internationaal juridisch kader dat de naleving en het toezicht significant bemoeilijkt. Ik informeer de Kamer graag samen met mijn collega, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de stand van zaken.

Chauffeurs uit derde landen

Vrachtwagenchauffeurs uit derde landen die in Nederland rijden kunnen in dienst zijn bij een Nederlands transportbedrijf of bij een bedrijf gevestigd in een ander EU-land. Als zij in dienst zijn bij een Nederlands transportbedrijf heeft hun werkgever een Nederlandse tewerkstellingsvergunning (twv) nodig. Als zij hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben en hun werkgever gevestigd is in een ander EU-land is een Nederlandse twv niet verplicht. Naast een twv hebben chauffeurs van buiten de EU die aan de slag willen gaan bij een Europese transportonderneming een bestuurdersattest nodig. Een bestuurdersattest mag door een EU-lidstaat alleen worden afgegeven als een chauffeur voldoet aan de voorwaarden van de beroepsopleiding voor bestuurders, waartoe onder andere de verplichte nascholing (Code 95) behoort. In Nederland ontvangen weinig niet-EU chauffeurs zo'n attest. In 2023 waren er slechts 30 uitgegeven. In andere EU-lidstaten worden meer bestuurdersattesten uitgegeven. De International Road Union voert op dit moment in opdracht van de Europese Commissie een onderzoek uit naar het Europese kader voor chauffeurs uit derde landen. Met dit onderzoek worden de aard en omvang van chauffeurs uit derde landen in Europa in kaart gebracht. Dit onderzoek wordt begin volgend jaar verwacht.

Cabotage

Het uitvoeren van ritten binnen Nederland door vervoerders uit andere EU-lidstaten is toegestaan. Dit wordt cabotage genoemd en hierover zijn binnen de Europese Unie regels afgesproken. De afspraken zijn vastgelegd in Verordening (EG) 1072/2009. Eén van de afspraken voor cabotage is dat vervoerders na een internationale rit binnen 7 dagen maximaal 3 ritten met hetzelfde voertuig mogen maken in een ander land.

Sinds 21 februari 2022 zijn de cabotageregels door de EU aangescherpt. Zo is een «cooling off» periode geïntroduceerd waardoor buitenlandse vervoerders na de periode van zeven dagen, voor vier dagen lang niet in dezelfde lidstaat mogen rijden. Daarnaast zijn lidstaten verplicht ten minste twee keer per jaar controles op cabotage uit te voeren. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert deze controles uit.

Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

Als een vrachtwagenchauffeur uit een derde land rechtmatig in dienst is bij een Nederlands bedrijf heeft hij recht op alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Als de chauffeur in dienst is bij een bedrijf dat in een andere lidstaat is gevestigd, en wel in Nederland rijdt maar niet gedetacheerd is, dan zijn meestal het recht en de arbeidsvoorwaarden van het land van vestiging van toepassing. De autoriteiten van dat land zijn verantwoordelijk voor het toezicht hierop. Als de chauffeur echter wel gedetacheerd is in Nederland, en er dus een voldoende band bestaat tussen de chauffeur en Nederland, dan heeft hij in aanvulling op die arbeidsvoorwaarden ook recht op de Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden en op de harde kern van voorwaarden uit algemeen verbindend verklaarde cao's.

In de transportsector, die naar haar aard internationaal en mobiel is, is het echter lastig vast te stellen wanneer iemand gedetacheerd is. Dit maakt naleving van en toezicht op de arbeidsvoorwaarden zeer complex. Daarom is per 1 juni 2023 in Nederland de Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector in werking getreden. De richtlijn beoogt om te verduidelijken wanneer er sprake is van detachering. Volgens deze richtlijn is er sprake van detachering als de chauffeur cabotage en cross-trade uitvoert, maar niet als hij een bilaterale rit rijdt.²¹ De ervaring leert dat het ondanks de bedoelingen van de richtlijn nog steeds ingewikkeld is om vast te stellen over welke delen van een vervoersdienst sprake is van detachering. Daarom heb ik opdracht gegeven om een invoeringstoets te doen. Met dit onderzoek worden knelpunten vastgesteld zodat er mogelijk op nationaal niveau bijgestuurd kan worden. Als de knelpunten niet op nationaal niveau opgelost kunnen worden, geeft de invoeringstoets mogelijk aanleiding om dit op Europees niveau te signaleren. Ik verwacht de uitkomsten van de invoeringstoets eind 2025.

Ook voor de chauffeur zelf zijn regels opgesteld. Verordening (EG) 561/2006 regelt de rij- en rusttijden voor vrachtwagen en buschauffeurs. Europese regels over rij- en rusttijden zijn van toepassing op alle vrachtwagenchauffeurs die in Nederland rijden. Met deze in Nederland overgenomen regels wordt beoogd te zorgen voor veilig wegverkeer en

²¹ Cabotage is vervoer tussen twee punten binnen de grenzen van één EU-land, uitgevoerd door een transportbedrijf dat is gevestigd in een ander EU-land. Cross-trade is vervoer tussen twee EU-landen, maar uitgevoerd door een transportbedrijf dat niet in één van de twee landen gevestigd is. Bilateraal vervoer is vervoer tussen het land van vestiging van het transportbedrijf en een ander EU-land.

goede arbeidsomstandigheden. Daarnaast zorgt het voor eerlijke concurrentie onder vervoerders. De ILT controleert of de rij- en rusttijden-regels worden nageleefd. Dat doet de ILT zowel langs de weg als bij de vervoersbedrijven.

Daarnaast ziet Verordening (EU) 2020/1054 er op toe dat chauffeurs hun (normale wekelijkse)rusttijd in passende omstandigheden buiten hun cabine kunnen doorbrengen op kosten van de vervoersonderneming en dat de chauffeurs vrij kunnen bepalen waar zij de rusttijd doorbrengen. De ILT handhaaft deze voorschriften, waarbij vervoerders waarvan een chauffeur de normale wekelijkse rust in de cabine doorbrengt, worden beboet. Daarnaast heeft de EU nieuwe regelgeving geïntroduceerd die de vervoersondernemer verplicht het werk zodanig in te plannen dat een chauffeur eenmaal in de vier weken kan terugkeren naar zijn woonplaats of naar de exploitatievestiging van de onderneming. De chauffeur hoeft echter geen gebruik te maken van die mogelijkheid.

Toezicht

De ILT en de Nederlandse Arbeidsinspectie houden toezicht op de naleving van de diverse (Europese) regels in het internationaal wegtransport. Zoals ook blijkt uit bovenstaande tekst is het toezicht in deze mobiele sector om juridische en praktische redenen complex.

De ILT is belast met toezicht op de naleving van de cabotageregels en de regels voor rij- en rusttijden, waaronder het verbod de normale wekelijkse rust in het voertuig door te laten brengen.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op eerlijke en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. De inspectiediensten hebben elk hun eigen programma's, gericht op het aanpakken van misstanden in deze sector. De ILT en de Arbeidsinspectie werken daarbij nauw samen, bijvoorbeeld in het Transport Informatie- en Expertisecentrum en bij controles op cabotage en detachering. Er worden onder meer gegevens uitgewisseld, risicoanalyse gedaan en gezamenlijke controles uitgevoerd. Zo namen beide inspectiediensten deel aan de Europese controleweek op cabotage in de week van 2 tot en met 5 april 2024. Begin oktober hebben de ILT en de Arbeidsinspectie meerdaagse controleactiviteiten uitgevoerd gericht op cabotagevervoer en detachering van bestuurders. Daarnaast wordt internationaal samengewerkt met andere landen, veelal met ondersteuning van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). De ELA ondersteunt de Europese lidstaten bij hun toezicht op arbeid en sociale zekerheid. Ze faciliteert dat de autoriteiten van de verschillende landen snel met elkaar in contact komen en dat er gezamenlijk kan worden opgetreden bij grensoverschrijdende misstanden.

Het internationale wegtransport is een complexe en mobiele sector. Met het Mobiliteitspakket zijn er meerdere regels bijgekomen om de omstandigheden voor internationale chauffeurs, de concurrentieverhoudingen en de verkeersveiligheid te verbeteren. Wij zullen uw Kamer op de hoogte blijven houden van de naleving van deze regels.

2. Motie van de leden Van Weyenberg (D66) en Maatoug (GroenLinks) over een brede adviescommissie om vast te stellen in welke sectoren en beroepen arbeidsmigranten nodig zijn.

De motie verzoekt het kabinet te verkennen welke rol een brede adviescommissie kan vervullen in het vaststellen van sectoren en beroepen waar tekorten zich voordoen en arbeidsmigranten nodig zijn.²²

Het kabinet geeft hier opvolging aan door de SER te verzoeken om een gedragen advies door de sociale partners over arbeidsmigratie uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen. Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de toezegging om de brede welvaartsbenadering mee te nemen. Het kabinet zal aan de SER vragen om het rapport in de zomer van 2025 op te leveren.

3. Motie van de leden Palland (CDA) en Ceder (CU) over criteria ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid.

De motie roept het kabinet op om criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid, en de Kamer hierover te informeren in het najaar van 2022.²³

Op 10 september 2024 heeft de Adviesraad Migratie een adviesrapport gepubliceerd «Afgewogen arbeidsmigratie: gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart».²⁴ In dit adviesrapport heeft de Adviesraad Migratie een voorstel gedaan voor een bredewelvaarttoets waarop een arbeidsmigrant van buiten de EU getoetst kan worden op een aantal indicatoren voor een vergunning om in Nederland te mogen leven en werken. De kabinetsreactie op dit adviesrapport wordt op korte termijn naar uw Kamer gestuurd.

4. Motie van het lid Ergin (Denk) over de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart brengen

De motie verzoekt de regering om de economische en maatschappelijke gevolgen van het terugdringen van arbeidsmigratie in kaart te brengen, inclusief de effecten op sectoren met een hoge vraag naar arbeidskrachten.²⁵

Het kabinet geeft opvolging aan deze motie door een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) een analyse te laten maken van hoe arbeidsmigratie op dit moment wordt beïnvloed door verschillende vormen van overheidsbeleid en concrete beleidsopties die de grip op arbeidsmigratie vergroten. Hierin worden expliciet de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie meegenomen en wordt de impact op sectoren die veel gebruik maken van arbeidsmigranten inzichtelijk. Het eindrapport wordt conform de taakopdracht in juni 2025 verwacht.²⁶ Daarnaast verzoekt het kabinet, zoals eerder aangegeven, de SER om een gedragen advies over arbeidsmigratie uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en

²² Kamerstukken II, 2020/2021, 35 680, nr. 10

²³ Kamerstukken II, 2021/2022, 29 861, nr. 89

²⁴ Publicatie adviesrapport «Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart» | Publicatie | Adviesraad Migratie

²⁵ Kamerstukken II, 2023/2024, 29 861, nr. 133

²⁶ <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096323>.

wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen.

5. Motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten

Tijdens het commissiedebat arbeidsmigratie van 4 september jl. verzocht het lid van Dijk van de CDA-fractie om voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd te worden over de uitvoering van de motie van Van den Brink en De Kort (CDA en VVD) over het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten (Kamerstuk 29 861, nr. 115). De motie volgt op een niet-openbaar, bestuurlijk signaal «inname reisdocumenten» vanuit de Arbeidsinspectie en verzoekt de regering met een plan te komen hoe het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten met het oogmerk het inperken van diens vrijheden, niet enkel via artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht²⁷ kan worden bestraft.

Mede ter opvolging van de motie-Van den Brink/De Kort en het bestuurlijk signaal van de Arbeidsinspectie zijn in overleg met de juridische en beleidsafdelingen van SZW en JenV de bestaande opties om inname van reisdocumenten en bankpassen te bestraffen onder elkaar gezet.

Daarnaast is met de Arbeidsinspectie overleg gevoerd over de omvang van het probleem, de inzet van het bestaande instrumentarium en haar behoefte aan nieuw instrumentarium. Ook is met het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie gesproken over de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium.

Het staat buiten kijf dat het innemen van reisdocumenten en bankpassen door de werkgever zeer onwenselijk is. Dit vergroot de afhankelijkheid van de werkgever, beperkt de vrijheid en verhoogt het risico op benadeling en arbeidsuitbuiting. Uit gesprekken met de Arbeidsinspectie komt naar voren dat zij deze praktijk zien bij werknemers uit Oost-Europa en derdelanders (voorbeelden gezien uit Marokko, Ecuador, Georgië, Suriname, Oezbekistan). De exacte omvang van het probleem is onbekend.

Om een passende oplossing te vinden voor deze praktijken, zijn alle bestaande instrumenten op een rij gezet. Daarin komt naar voren dat daarin verschillende handvatten zitten om de problematiek aan te pakken.

In het kader van de verkenning is nagegaan welke mogelijkheden het strafrecht biedt:

- Artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht, dat specifiek ziet op reisdocumenten en identiteitsbewijzen, geeft de mogelijkheid om te vorderen dat een dergelijk document wordt teruggegeven binnen 14 dagen nadat de innemer dit mondeling is bevolen. Gebeurt dit niet, dan kan diegene gestraft worden met een geldboete van de tweede

²⁷ Artikel 447b Wetboek van Strafrecht: Hij die een reisdocument, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht of een ander identiteitsbewijs dat afgegeven is door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang, dat hij voorhanden heeft, waarvan hij niet de houder is, of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond wanneer hem dit mondeling door een daartoe bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven in persoon is medegedeeld inlevert, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

categorie. Dit artikel is echter geen middel tot eigenstandig sanctioneren wanneer het reisdocument teruggegeven wordt.

- Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (huidig artikel). In dit artikel is mensenhandel strafbaar gesteld. De inname van reisdocumenten en bankpassen kan een indicatie van mensenhandel zijn.
- Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (nieuw artikel). Dit artikel wordt in de modernisering van mensenhandel toegankelijker gemaakt. Daarmee verwachten we meer vervolgingen rondom arbeidsuitbuiting. Ook in dit nieuwe artikel blijft de inname van reisdocumenten en bankpassen een indicatie van mensenhandel
- Artikel 273 fa Wetboek van Strafrecht (nieuw artikel) geeft de mogelijkheid om ernstige benadeling te vervolgen en te bestraffen. Met deze strafbaarstelling kan worden opgetreden tegen (rechts)personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige arbeidsmisstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting – een vorm van mensenhandel – net niet wordt gehaald, maar er wel sprake is van strafwaardig gedrag. De langdurige inname van reisdocumenten en bankpassen door de werkgever kan een indicatie van ernstige benadeling zijn.
- Artikel 321 Wetboek van Strafrecht (verduistering). Dit artikel geeft de mogelijkheid om diegene die opzettelijk wederrechtelijk een goed dat toebehoort aan een ander toe-eigent (in dit geval een reisdocument of bankpas) en dit niet aan de rechtmatige eigenaar teruggeeft, te bestraffen.
- Als het eigendom niet rechtmatig in het bezit was van de verdachte is er geen sprake van verduistering, maar van diefstal. Dat betreft artikel 310 Wetboek van Strafrecht.

De Arbeidsinspectie ziet in aanvulling hierop echter graag een wettelijk verbod, waarbij het innemen van reisdocumenten als een zelfstandig feit beboetbaar is via het bestuursrecht. Zij stelt als oplossingsrichting voor om de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit te breiden. Op dit moment wordt de effectiviteit en proportionaliteit hiervan onderzocht. Uw Kamer wordt in Q1 2025 nader geïnformeerd over die uitwerking. Daarbij zal ik ook ingaan op de effectiviteit van de genoemde mogelijkheden in het strafrecht.