

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2024

Arbeidsmigranten staan nog te vaak niet of verkeerd ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).¹ Gemeenten en andere organisaties ondervinden hiervan de gevolgen. Door gebrekkige registratie hebben zij onvoldoende zicht op waar arbeidsmigranten verblijven. Ook kan het consequenties hebben voor de arbeidsmigrant zelf. Voor een ingezetene in de BRP gelden namelijk verschillende rechten en plichten. Het niet of verkeerd ingeschreven staan in de BRP kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een arbeidsmigrant geen recht heeft op bepaalde sociale voorzieningen, zoals een bijstandsuitkering, of dat het niet mogelijk is om een zorgverzekering af te sluiten bij het verliezen van werk. Om dit te verbeteren, is correcte registratie in de BRP noodzakelijk.

Als coördinerend bewindspersoon arbeidsmigratie ben ik mij volledig bewust van het belang van een correcte registratie in de BRP. Ik hecht er grote waarde aan dat dit correct gebeurt. Daarom werk ik samen met het Ministerie van BZK aan een groter geheel aan maatregelen om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo worden tijdelijke verblijfsadressen door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens geregistreerd en aan gemeenten verstrekt en kunnen vijf gemeenten in een experiment deze gegevens bijhouden. Ook worden de contactgegevens van arbeidsmigranten bij inschrijving als niet-ingezetene geregistreerd, kunnen arbeidsmigranten via een digitaal portaal zelf wijzigingen doorgeven en

¹ Arbeidsmigranten die rechtmatig in Nederland verblijven en van plan zijn langer dan vier maanden in Nederland te verblijven, moeten zich als ingezetene laten registreren in de gemeente waar ze wonen. Bij een korter verblijf kunnen zij zich inschrijven bij een Registratie Niet Ingezetenen (RNI)-loket. Daarmee ontvangen ze ook een burgerservicenummer (bsn). Wanneer ze vervolgens toch langer dan vier maanden in Nederland gaan verblijven, moeten ze zich alsnog in de BRP registreren als ingezetene in de gemeente. Het komt voor dat arbeidsmigranten ten onrechte als niet-ingezetene staan geregistreerd omdat ze bijvoorbeeld al langer dan vier maanden in Nederland verblijven.

wordt er gewerkt aan communicatie via mail over de rechten en plichten rondom registratie om bewustwording te vergroten. Bovendien wordt onderzocht hoe gegevens uit de polisadministratie gekoppeld kunnen worden aan de BRP.² Ten slotte wordt er gewerkt aan de uitrol van WorkinNL-informatiepunten door het hele land, waar arbeidsmigranten terecht kunnen bij vragen. Ook als het gaat om goede registratie. Ondanks dat er meerdere maatregelen zijn en worden genomen is het zicht op arbeidsmigranten nog onvoldoende verbeterd.

Daarom wordt aanvullend op bovenstaande inzet ook gekeken naar de rol die werkgevers zouden kunnen spelen bij het verbeteren van de registratie. Een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam is om een actieve zorgplicht te regelen voor werkgevers om de correcte registratie van arbeidsmigranten in de BRP te bevorderen. Ook verzoekt een motie van de leden Piri en Kröger van 22 juni 2023³ om uitzendbureaus hiervoor verantwoordelijk te houden.

Vorig jaar heeft mijn voorganger aangegeven een informatieplicht voor werkgevers niet in de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) te regelen, vanwege de verwachte beperkte effectiviteit, beheersbaarheid en draagvlak voor het stelsel.⁴ Naar aanleiding van de amendementen van zowel het lid Ceder⁵ als het lid Van Oostenbruggen⁶ op de Wtta, en het belang dat ik hecht aan het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de verdere uitwerking van de zorgplicht.

Er is uitvoerig onderzocht hoe een zorgplicht voor werkgevers voor een goede registratie in de BRP effectief vormgegeven kan worden. Hierbij blijft het uitgangspunt dat de persoon, dus ook de arbeidsmigrant, uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor een correcte inschrijving in de BRP, conform de Wet BRP. Ik zie hiervoor meerdere mogelijkheden, maar er zitten haken en ogen aan de verschillende varianten. In deze brief neem ik u mee in de opbrengst van het onderzoek en schets ik het vervolgproces.

1. Bevorderingsplicht

Allereerst zie ik een mogelijkheid om een wettelijke bevorderingsplicht voor de werkgever te regelen. De bevorderingsplicht kan inhouden dat de werkgever juiste informatie verschaft aan de werknemer over correcte inschrijving in de BRP. Een bevorderingsplicht is echter naar verwachting beperkt effectief. Ook is toezicht en handhaving niet goed te regelen.

Werkgevers kunnen er naar verwachting gemakkelijk in slagen om op papier te voldoen aan hun verplichtingen, zonder dat hiermee correcte registratie daadwerkelijk verbetert. Controle zal dan worden gedaan op basis van het bestaan en toepassen van een bevorderingsprotocol. De maatregel zal daarmee naar verwachting enkel invloed hebben op de werkgevers en arbeidsmigranten die reeds welwillend staan tegenover de inschrijving van arbeidsmigranten als ingezetenen in de BRP.

² Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Bikker: Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr. 131.

³ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 112.

⁴ Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-36446-10.html>

⁶ Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

De bevorderingsplicht zou kunnen worden uitgevoerd door aan te sluiten bij de bestaande informatieplichten die de werkgever heeft op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW). Bij het regelen van een dergelijke verplichting in het BW wordt het een civielrechtelijke verplichting. Het is aan de werknemer om naar de kantonrechter te gaan als er niet aan de verplichting wordt voldaan. In de praktijk is de kans echter klein dat een arbeidsmigrant hierover gaat procederen.

Van het regelen in het BW gaat derhalve vooral een normerende werking uit waarmee wordt benadrukt dat werkgevers een rol hebben bij een juiste BRP-registratie van de bij hen werkzame arbeidsmigranten.

2. Vergewis- en meldplicht

De tweede variant die ik heb verkend is de vergewis- en meldplicht. Er worden twee opties onderscheiden, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij respectievelijk de **werkgever** (optie 2a) en de **verhuurder** (optie 2b). Hieronder volgt een toelichting op beide opties.

2a: Vergewis- en meldplicht bij de werkgever

In deze variant wordt de vergewis- en meldplicht opgelegd aan de *werkgever*. Dit betekent dat de werkgever actief onderzoek moet doen naar de inschrijving van zijn werknemers als ingezetene, en bij vermoedens van onjuiste registratie, melding moet maken bij de gemeente.

Na een bepaalde periode van dienstverband (bijvoorbeeld zes maanden) moet de werkgever controleren of de werknemer is ingeschreven als ingezetene of niet-ingezetene, of indien van toepassing, bewijs leveren van een andere situatie (bijvoorbeeld als de medewerker een grenswerker is).

Als de werknemer na deze periode geen bewijs heeft van inschrijving of een geldige reden heeft voor het ontbreken hiervan is de werkgever verplicht om dit te melden bij de gemeente waar wordt verondersteld dat de werknemer woont.

Het bewijs van de melding moet door de werkgever worden bewaard in de administratie.

Er zijn echter belangrijke knelpunten bij de verdere uitwerking van de vergewis- en meldplicht bij de werkgever. Zo zijn werkgevers niet altijd op de hoogte van de feitelijke verblijfsplaats van de werknemer. De werkgever kan niet controleren of de informatie die door de werknemer wordt opgegeven ook juist is. Dit speelt met name bij werkgevers die geen actieve rol hebben in de huisvesting van arbeidsmigranten en de kosten voor huisvesting niet inhouden op het minimumloon. Het is voor die werkgevers bijvoorbeeld ook lastig om elke verhuizing bij te houden. Doordat deze werkgevers niet met zekerheid kunnen worden geacht te achterhalen waar een werknemer woont, kan de werkgever bij een gemeente een melding doen waar de persoon feitelijk niet verblijft. Hiermee wordt voldaan aan de plicht, maar zijn gemeenten niet geholpen met de melding.

Bovendien speelt het probleem dat toezicht en handhaving van een dergelijke verplichting, hetgeen noodzakelijk is om te zorgen dat de maatregel effectief is, gecompliceerd is bij de verschillende handhavers. Verschillende toezichthouders hebben aangegeven dat zij geen rol voor zichzelf zien. Zo geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie aan dat de taakopdracht en expertise van de Arbeidsinspectie gericht is op arbeid

(relaties, voorwaarden, omstandigheden), dus niet op verplichtingen en activiteiten van bedrijven op allerlei andere terreinen (huisvesting, registratie van/door personen, etc.).

Het beleggen van toezicht en handhaving bij gemeenten is niet (goed) mogelijk omdat gemeenten logischerwijs enkel (kunnen) toezien op de werkgevers die zich in de eigen gemeente bevinden. Dit zal ertoe leiden dat een aantal gemeenten waar grote werkgevers⁷ gevestigd zijn, een zware toezichtstaak krijgen. Die toezichttaak houdt bovendien weinig verband met de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de registratie van uitsluitend de eigen inwoners van de gemeente. De werknemers van werkgevers, zoals uitzendbureaus, kunnen immers overal in het land verblijven.

Ook het regelen van toezicht in de Wtta, conform de aanbeveling van het Aanjaagteam⁸, heeft haken en ogen. Het toezicht richt zich dan enkel op uitleners. Alleen een deel van de werkgevers van arbeidsmigranten valt dan onder de verplichting. Private inspectie-instellingen zouden dan periodiek bij alle uitleners op naleving van de plicht moeten controleren, waarna de Minister van SZW kan besluiten een toelating te weigeren of in te trekken als niet aan de meld- of vergewisplicht is voldaan. Doordat het een nieuwe verplichting betreft met onder andere nieuwe afbakeningsvraagstukken, zal dit leiden tot interpretatieverschillen bij de uitvoering door private inspectie-instellingen en de toelatende instantie. Dat levert extra risico's op, onder andere in verband met arbeidsintensieve bezwaar- en beroepszaken. Zulke risico's dienen juist bij de invoering van een nieuw stelsel zoveel mogelijk voorkomen te worden. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing heb ik reeds besloten om enkele onderdelen bij de introductie van het stelsel nog niet in het normenkader op te nemen.⁹ Bovendien is er, ook na inwerkingtreding van het stelsel, tijd nodig om de private inspectiecapaciteit op te schalen. Een vergewis- en meldplicht doet een groter beroep op de private inspectiecapaciteit en zou ervoor zorgen dat het langer duurt voordat de private inspectiecapaciteit op het juiste niveau is.

2b: Vergewis-en meldplicht voor verhuurder

Hoewel de motie Piri-Kröger ziet op het verantwoordelijk maken van uitzendbureaus voor de inschrijving van arbeidsmigranten in de BRP, heb ik ook gekeken naar een mogelijkheid om een vergewis- en meldplicht te regelen voor de verhuurder die verhuurt aan arbeidsmigranten. Bijvoorbeeld via de Wet goed verhuurderschap¹⁰. Gemeenten hebben een belangrijke rol bij de toezicht en handhaving op deze wet. Echter, ook aan deze optie kleven diverse haken en ogen. De maatregel sluit niet aan bij de doelstelling van de wet, omdat de wet tot doel heeft om misstanden op de verhuurmarkt tegen te gaan. Het verkeer of niet ingeschreven staan in de BRP is geen misstand op de verhuurmarkt. Los daarvan geldt dat de verhuurder niet altijd weet wie er feitelijk in de woning verblijft. Verhuurders hebben alleen zicht op de huurder waar de huurovereenkomst mee is afgesloten (en bijvoorbeeld niet onderhuurders). Als er

⁷ Waaronder landelijk opererende uitzendbureaus.

⁸ Eerder is besloten om de eerder voorgestelde zorgplicht niet in het toelatingsstelsel op te nemen. Eén van de redenen daarvoor was dat de zorgplicht een hoog «papieren» gehalte zou hebben en beperkt effectief zou zijn. De vergewis- en meldplicht – met of zonder bestuursrechtelijke handhaving – is waarschijnlijk effectiever dan de zorgplicht. Daarmee vervalt dit argument om dit thema niet in het Wtta-normenkader op te nemen.

⁹ Dit is toegelicht bij de concept-ministeriële regeling die op 25 oktober jl. aan uw Kamer is aangeboden. Zie bijlage bij Kamerstuk 36 446, nr. 15.

¹⁰ Kamerstuk 36 130.

nadien veranderingen in de samenstelling van het huishouden plaatsvinden, dan weet de verhuurder dat niet.

Knelpunten beide opties

Er zijn enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de verdere uitwerking van de vergewis- en meldplicht (zowel optie 2a als 2b). Allereerst is het van groot belang om een duidelijke afbakening van de regelgeving te maken, zodat de maatregel uitsluitend van toepassing is op de kwetsbare groep arbeidsmigranten waarvoor deze bedoeld is. Een duidelijke afbakening van de regelgeving is noodzakelijk om te voorkomen dat de vergewis- en meldplicht voor alle werknemers geldt. Dit is echter een complexe en moeilijke opgave. Hierbij kan gekeken worden naar de afbakening zoals opgenomen in de lagere regelgeving van de Wtta¹¹. Daarnaast kan de werkgever pas na een bepaalde periode, bijvoorbeeld zes maanden of korter, voldoen aan de plicht om te vergewissen en te melden. Dit betekent dat de maatregel pas na deze periode effectief zal zijn voor de registratie en controle van arbeidsmigranten. Bij kortdurende werkverbanden heeft de maatregel dan ook geen effect, terwijl de administratieve verplichtingen direct ingaan. Ook geldt in het algemeen dat de regeldruk voor werkgevers en verhuurders proportioneel moet zijn aan het maatschappelijke belang dat deze varianten bieden voor een betere registratie van arbeidsmigranten. Hier zal bij een nadere uitwerking goed naar gekeken moeten worden.

Vervolgproces

Ik vind het belangrijk dat we onverminderd stappen blijven zetten om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. In deze brief heb ik de meest haalbare opties van de zorgplicht bij registratie geschetst. Alle geschetste opties kennen voor- en nadelen. Op korte termijn ga ik samen met onder andere de VNG en sociale partners in gesprek over de verschillende opties en over welke verdere stappen we kunnen en moeten zetten. Op basis hiervan zal ik een keuze maken voor het regelen van de zorgplicht en de te nemen vervolgstappen. Hierover zal ik de Kamer voor de plenaire behandeling van de Wtta informeren.

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

¹¹ Kamerstukken II, 2024/2025. 36 446, nr. 15, bijlage 1167279