

35 359

Initiatiefnota van de leden Segers en Marijnissen over

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

De interne markt van de Europese Unie en de bijbehorende vrijheden van diensten, goederen en personen hebben veel welvaart gebracht. Deze vrijwel onbegrensde vrijheden voor individuen en bedrijven kennen echter ook negatieve effecten. Arbeidsmigranten vanuit EU-landen met lagere lonen gaan op zoek naar meer welvaart en proberen aan het werk te komen in landen als Nederland en Duitsland. Dit leidt tot uitbuiting, oneerlijke concurrentie en maatschappelijke ontwrichting.

In ons land zien we dat bedrijven veelvuldig aan de slag gaan met buitenlandse werknemers. Zij hanteren daarbij allerlei kortlopende contracten. Immers, de kosten voor doorbetaling bij ziekte, pensioenen etc. zijn aanzienlijk lager voor flexibele krachten. Veel arbeidsmigranten werken met een flexibel contract en leven niet zelden in slechte omstandigheden. Naast de uitbuiting en misstanden die dit oplevert, is ook sprake van een leegloop en braindrain in het land van herkomst. Dit alles maakt dat het tijd wordt om arbeidsmigratie beter te reguleren. Sowieso is dat hard nodig, aangezien we in Nederland het arbeidsmigratiebeleid praktisch volledig hebben gedelegeerd aan werkgevers, terwijl de samenleving met de gevolgen wordt geconfronteerd.

Uitbuiting

Vrijwel dagelijks verschijnen er berichten over misstanden gerelateerd aan arbeidsmigratie. Veelal gaan deze berichten over uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden en erbarmelijke huisvesting (zie de voorbeelden in de bijlage). De meeste arbeidsmigranten worden willens en wetens weggestopt op campings, parken, industrieterreinen of hotels. Het maakt hen kwetsbaar en zorgt voor vervreemding. Ze betalen de hoofdprijs aan huur en van integratie is geen sprake. Daarnaast zitten ze vaak in een afhankelijkheidsrelatie, omdat hun werkgever regelmatig ook hun huisbaas is. Heb je gedoe op je werk, dan verlies je mogelijk ook je dak boven je hoofd.

Segregatie

Het is dit jaar een halve eeuw geleden dat Nederland en Marokko het Wervingsverdrag sloten dat de komst mogelijk maakte van Marokkaanse arbeidsmigranten. De komst van de tijdelijk bedoelde «gastarbeiders» heeft een blijvende impact gehad op de maatschappij. Hoewel de integratie van veel Turken en Marokkanen, vooral door hun eigen inspanningen, succesvol is, heeft het ook tot segregatie geleid. Bij arbeidsmigratie binnen Europa wordt – vanwege het vrij verkeer van personen – geen enkele eis gesteld aan integratie. Dit kan wederom tot segregatie leiden, ditmaal tussen «gastarbeiders» uit diverse landen binnen de Europese Unie.

In 2004 lag het aantal arbeidsmigranten in Nederland op 10.000. Toenmalig Staatssecretaris Mark Rutte voorspelde een geleidelijke toename tot 44.000 in 2030. Anno 2019 bedraagt het aantal arbeidsmigranten echter al ruim 800.000 mensen, waarvan circa de helft uit EU-lidstaten. Deze groei zet voorsnog door en kan de kloof tussen arbeidsmigranten en niet-arbeidsmigranten doen toenemen. Arbeidsmigratie kan tevens leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt maar ook in de huisvesting. Overigens staan veel arbeidsmigranten niet geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP), waardoor het werkelijke aantal vermoedelijk nog hoger ligt. In Den Haag bijvoorbeeld bestaat het vermoeden dat circa vijftig procent van de migranten uit landen als Polen, Roemenië en Bulgarije niet staat ingeschreven. Niet omdat ze dat niet willen, maar het is niet verplicht en bovendien kan het zijn dat de huisbaas het niet wil.

Verdienmodel

In dit systeem profiteren enkelen, maar zijn de negatieve gevolgen voor de samenleving en voor de arbeidsmigranten zelf. Denk aan achterblijvende lonen, verdringing op de arbeidsmarkt, druk op de sociale zekerheid, problemen met huisvesting en overlast.

Degenen die profiteren zijn met name de werkgevers en de uitzendbureaus. Zij profiteren van de lage arbeidskosten, maar het heeft niets te maken met goed werkgeverschap. Het is een pervers verdienmodel. Bovendien houdt het ongelijkheid tussen landen in stand en is het een belemmering voor «opwaartse convergentie», een belangrijke doelstelling van de Europese Unie (verbetering van sociaaleconomische omstandigheden in de EU).

Arbeidsmigratie werkt ook ontwrichtend voor veel gezinnen en kinderen. Als de kinderen achterblijven worden zij vaak gedurende een groot deel van hun jeugd door hun grootouders opgevoed, de ouders verblijven immers duizenden kilometers verderop. Sommige kinderen zien hun ouders voornamelijk via Skype.

Veel van de misstanden met arbeidsmigranten waren al jaren bekend. Er is alleen weinig mee gedaan. In 2011 deed de Tweede Kamer onderzoek naar arbeidsmigratie (de commissie-Koopmans). Het rapport bevat stevige aanbevelingen¹:

1. *Kom met voorstellen om het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul te reduceren.*
2. *Kom uiterlijk voor de zomer van 2012 met een gezamenlijk met provincies en gemeenten opgesteld huisvestingsbeleid.*

¹ *Kamerstukken II, 2011/12, 32 680, nr. 4.*

3. *Kom met een eenduidige instructie voor een uniforme toepassing van inschrijving, zodat registratie in heel Nederland gelijk is en plaatsvindt.*
4. *Breng de mogelijkheden in kaart van automatische doorgifte van adresgegevens tussen UWV, Belastingdienst en GBA.*
5. *Plaats de effecten van arbeidsmigratie op de Europese agenda en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de bovengenoemde maatregelen.*
6. *Verken in Europees verband hoe en met welke instrumenten de integratie van EU-onderdanen bevorderd kan worden.*
7. *Informeer de Kamer integraal over de gehele aanpak van de problematiek en kom met periodieke verslagen over de voortgang.*

We kunnen vaststellen dat zeven jaar later slechts weinig van deze aanbevelingen terecht is gekomen. Dat is een belangrijke reden voor deze initiatiefnota.

Brexit

In het Verenigd Koninkrijk woedt al jaren een fel debat over de gevolgen van arbeidsmigratie. Het was een belangrijk punt in aanloop naar het referendum over de mogelijke uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Toenmalig premier David Cameron trachtte voorafgaand aan het referendum strengere regels over arbeidsmigratie te formuleren. Zoals bekend stemde een meerderheid van de Britse bevolking voor een Brexit. Uit onderzoek blijkt dat arbeidsmigratie hierbij een belangrijk motief was.

Leegloop en braindrain

Niet alleen het land van bestemming wordt geraakt door de negatieve effecten van arbeidsmigratie. Er zijn ook forse gevolgen voor het thuisland, waaruit de mensen wegtrekken. Grote delen van Oost-Europa lopen leeg en gaan een demografische winter tegemoet. In Nederland neemt de bevolking juist toe, niet zozeer dankzij een positief geboortesaldo, maar vooral als gevolg van migratie.²

In een recent rapport stelt het IMF dat de economische groei en de welvaart in landen in Midden- en Oost-Europa stagneert door onder meer het wegtrekken van arbeidsmigranten.³ Dit maakt dat de zogenaamde «opwaartse convergentie» in Europa achterblijft. Het oorspronkelijke ideaal van de interne Europese markt – opwaartse convergentie van sociaaleconomische omstandigheden – staat door grootschalige arbeidsmigratie juist onder druk, omdat de jonge mensen wegtrekken in plaats van hun talenten en opleiding in het thuisland in te zetten.

Vragen

De problematiek rond arbeidsmigratie roept vragen op. Hoe zorgen we ervoor dat arbeidsmigratie juist zorgt voor meer welvaart in alle lidstaten van Europa? Hoe kunnen arbeidsmigranten in ruil voor een goed loon op een fatsoenlijke manier wonen en werken? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat arbeidsmigratie niet leidt tot sociale dumping en druk op lonen in

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/44/bevolkingsgroei-al-op-zelfde-niveau-als-totaal-2018>.

³ <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/07/11/Demographic-Headwinds-in-Central-and-Eastern-Europe-46992>.

ontvangende lidstaten? Hoe kunnen we de integratie en participatie van arbeidsmigranten, die niet zelden permanent blijven, in goede banen leiden?

Met andere woorden: hoe voorkomen we dat de komst van arbeidsmigranten in lidstaten met betere kansen op werk, lokale samenlevingen hier en daar teveel onder druk zet? En hoe voorkomen we stagnerende welvaart, leegloop en een braindrain met grote economische en maatschappelijke gevolgen in de landen van herkomst? Kunnen we het vrij verkeer van werknemers ter discussie stellen in een Unie waarin lidstaten op sociaaleconomisch vlak nog altijd enorm van elkaar verschillen?⁴ Het is niet sociaal en rechtvaardig om dit alles op zijn beloop te laten. Er is actie nodig.

2. Wat gebeurt er al?

Op 21 juni 2019 stuurde het kabinet een brief naar de Kamer inzake de aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie. De toon van deze brief is voorzichtig en het kabinet geeft aan vooral niet te willen tornen aan het vrij verkeer van werknemers en diensten. Dit maakt de brief weinig concreet. Het is voornamelijk een opsomming van al bestaand beleid:

- Betere voorlichting aan arbeidsmigranten via gemeenten, werkgevers en campagnes;
- Oproep aan werknemers en werkgevers om vaker en sneller misstanden te melden;
- Onderzoek naar hoe de adresregistratie van arbeidsmigranten verbeterd kan worden;
- Overleg met gemeenten, werkgevers en huisvesters over huisvesting;
- Een werkgroep die moet bezien hoe de afhankelijkheidsrelatie tussen arbeidsmigranten en hun werkgever verminderd kan worden;
- Aanpak malafide uitzendbureaus door capaciteitsuitbreiding van de Inspectie SZW.

Het is afwachten wat deze voorstellen in de praktijk precies gaan verbeteren. Indieners zijn echter van mening dat deze brief wat betreft het aanpakken van de hierboven gesignaleerde problemen niet ver genoeg gaat.

Detacheringsrichtlijn

In Europa werd in 2018 een akkoord bereikt over een herziening van de zogenoemde Detacheringsrichtlijn, die momenteel door de lidstaten omgezet wordt in nationale wet- en regelgeving. Het idee achter deze herziening is het realiseren van «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats». De aangepaste Richtlijn maakt het mogelijk dat detachering in een ander EU-land zonder gelijke arbeidsvoorwaarden maximaal 12 maanden mag duren, met een mogelijkheid tot verlenging met zes maanden. Wat betreft loon hebben gedetacheerde werknemers wel recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als lokale werknemers. Na de 12 maanden en eventuele verlenging is alle lokale arbeidswetgeving ook van toepassing op de gedetacheerde werknemer. Hierbij is van belang op te merken dat de Detacheringsrichtlijn alleen betrekking heeft op werknemers die

⁴ In oktober 2019 verscheen het rapport *De Europese Commissie in balans?* van Instituut Clingendael, in opdracht van de Tweede Kamer. Daarin wordt het vrij verkeer van personen ter discussie gesteld: «De projecten die in deze periode zijn aangegaan hebben grote – deels onvoorziene, deels bewust onderschatte – effecten gehad. Het vrij verkeer van personen had invloed op interne en externe migratiestromen. [...] Aan *cold thinking over hot issues* heeft het op cruciale momenten ontbroken. Heeft de motor van integratie hier steken laten vallen? En hebben Parlementen de stuwkracht van de motor onvoldoende gecontroleerd?».

tijdelijk in Nederland worden gedetacheerd voor een bepaalde opdracht (bijvoorbeeld bij de aanleg van de Eemshaven, zie het SER-advies over arbeidsmigratie uit 2014). Dit valt onder het vrij verkeer van diensten.

Echter, er zitten nog haken en ogen aan de richtlijn. Na de periode van 12 + 6 maanden blijven bepalingen rondom het sluiten en beëindigen van een arbeidsovereenkomst en aanvullende pensioenregelingen uitgezonderd. Van volledige gelijke loonkosten voor werkgevers is dus geen sprake. Bovendien valt de transportsector, bij uitstek gekenmerkt door misstanden en ongelijke beloning, buiten de richtlijn. Dit is een grote tekortkoming en een gemiste kans in de herziening van de richtlijn. Daarnaast blijven er bij detachering kostenverschillen bestaan tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten, doordat sociale premies tijdens de detachingsperioden in het thuisland worden afgedragen. Dit kan leiden tot grote loonkostenverschillen: een werkgever betaalt bijvoorbeeld voor een Bulgaarse werknemer 18% aan premies en voor een Nederlandse werknemer 35%.

Kortom, de impact van de Detacheringsrichtlijn is gering en het raakt maar aan een klein deel van de arbeidsmigranten. Er is meer nodig om arbeidsmigratie te reguleren en de misstanden in woon- en werkomstandigheden aan te pakken.

3. Een nieuw perspectief

We moeten de vrijheden van bedrijven en personen omtrent arbeidsmigratie en integratie van arbeidsmigranten beter in balans brengen met het belang van de gemeenschappen in zowel het thuisland als de ontvangende lidstaat. De vrijheid van personen en diensten is een kostbaar goed, maar we moeten de vraag stellen of we die vrijheden niet in enige vorm moeten reguleren om te voorkomen dat werknemers tegen elkaar uitgespeeld worden, lonen kunstmatig laag blijven en opwaartse convergentie uitblijft. Dat is niet enkel in ons eigen belang, maar ook in het belang van de EU-landen die te maken hebben met een wegtrekkende bevolking.

In dit hoofdstuk schetsen we ons toekomstperspectief: Europese afspraken over regulering van arbeidsmigratie en de mogelijkheid voor lidstaten om onderling afspraken te maken in een Arbeidsmigratiepact. Een tweede belangrijke richting is het terugdringen van de flexibilisering van onze Nederlandse arbeidsmarkt en het strenger reguleren van de uitzendbranche, teneinde minder ruimte te bieden aan onwenselijke onzekere contracten voor arbeidsmigranten. Ten derde moet stevig gehandhaafd worden op de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten.

3.1 Regulering van arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie kan lokale gemeenschappen onder druk zetten en tot uitbuiting leiden. In de thuislanden zien we vergrijzing en leegloop. Deze leegloop heeft tot gevolg dat landen in Oost-Europa op hun beurt arbeidskrachten van elders aantrekken, bijvoorbeeld uit Oekraïne. Zo werkt iedereen als het ware een land verderop: prettig voor bedrijven, want de race naar beneden qua arbeidsvoorwaarden geldt Europa-breed. Maar zeer ontwrichtend voor de samenleving, omdat gemeenschappen uit elkaar worden getrokken. Duidelijk is dat we niet uit kunnen gaan van het EU-grondgebied als één functionerende arbeidsmarkt. Die eenheidsgedachte doet de verschillen in economie, cultuur, taal, lonen en gebruiken simpelweg tekort.

We kunnen vaststellen dat de Europese vrij verkeersrechten van personen, goederen en diensten niet gepaard gaan met een EU-brede verbetering van sociaaleconomische omstandigheden. Uit een recente peiling van de Europese denktank European Council on Foreign Relations (ECFR) onder burgers in 14 EU-landen, blijkt dat veel inwoners zich zorgen maken om het vertrek van mensen uit eigen land.⁵ Die zorg is zelfs groter dan de zorg over migranten die hun land binnenkomen. Deze emigratieangst is volgens de ECFR het grootst bij landen in Oost-Europa. Als het aan de inwoners van deze landen ligt, wordt het voor landgenoten verboden om voor langere tijd het land te verlaten.

Ook om deze redenen vinden wij het zinvol om binnen de EU het gesprek aan te gaan over regulering van arbeidsmigratie. Dit raakt aan de uitgangspunten van de EU en daarom zal dit niet van vandaag op morgen geregeld zijn. Niettemin willen we dat het kabinet hierover met andere lidstaten in gesprek gaat. Veel lidstaten kampen met dezelfde negatieve gevolgen van arbeidsmigratie, daarom verwachten wij steun voor maatregelen. Naast de verdragsuitzonderingen heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn jurisprudentie een aanvullende uitzonderingsmogelijkheid benoemd waaronder een inbreuk op het vrij verkeer is toegestaan, voor zover dat noodzakelijk is wegens «dwingende redenen van algemeen belang» en waarbij er sprake is van evenredigheid. In dit algemeen belang zien wij een aanknopingspunt om binnen Europa het gesprek aan te gaan over regulering van arbeidsmigratie. Ook omdat verbetering van arbeidsomstandigheden door het Hof van Justitie genoemd is als een mogelijke dwingende reden van algemeen belang.

3.1.1 Arbeidsmigratiepact

Naast Europese afspraken over regulering van arbeidsmigratie willen we het ook mogelijk maken dat lidstaten onderling afspraken kunnen maken middels een zogenaamd Arbeidsmigratiepact. In een dergelijk pact staan de belangen centraal van zowel het land waar de arbeidsmigranten werken als het land waar ze oorspronkelijk vandaan komen. Het gaat dus nadrukkelijk om een wederkerig pact, waarin lidstaten wederzijdse afspraken maken over arbeidsmigratie. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op het aantal arbeidsmigranten of de duur van de arbeidsperiode. Afspraken kunnen ook gemaakt worden over de terugkeer van arbeidsmigranten en het terugdringen van werkloosheid door meer investeringen in scholing en ontwikkeling in het land van herkomst. Tevens kan het Arbeidsmigratiepact ruimte bieden om onderlinge afspraken te maken over sociale voorzieningen, zoals de WW-exportregeling.

3.1.2 Vergunningseis

Regulering van arbeidsmigratie kan ook door middel van tewerkstellingsvergunningen voor werkgevers. Dit systeem bestaat nu al voor werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Naar analogie daarvan verdient het onderzoek en nadere uitwerking om een vergunningseis in te stellen voor arbeidsmigranten uit EU-landen. Om een vergunning voor het aannemen van arbeidsmigranten te krijgen, dient dan voldaan te worden aan een aantal voorwaarden⁶:

- Minimaal 50 openstaande vacatures in de sector op 1.000 banen. Deze vacatures moeten minimaal 5 weken open staan;
- De loongroei ligt de afgelopen drie jaar minimaal boven de inflatie;

⁵ https://www.ecfr.eu/article/european_voters_do_not_consider_migration_most_important_election.

⁶ <https://www.cnv.nl/actueel/nieuws/nieuwsdetail/cnv-maak-noodstop-mogelijk-om-arbeidsmigratie-te-beperken/>.

- De werkgever moet breed zoeken. Vacatures worden geplaatst via internet, uitzendbureaus en het plaatsen van advertenties.

Bovenstaande eisen beperken de concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Door deze concurrentie te beperken, verwachten we dat arbeidsvoorwaarden minder kunstmatig laag kunnen worden gehouden. Zo dragen de eisen bij aan het doel dat de lonen niet onnodig laag blijven en dat meer wordt ingezet op het aan het werk helpen van mensen die in Nederland werkloos zijn, dan wel anderszins ongewenst zonder werk thuis zitten.

Kortom, ons streven is aanpassing van de Europeesrechtelijke regels over vrij verkeer, zodat regulering van arbeidsmigratie mogelijk wordt en landen onderling in een Arbeidsmigratiepact afspraken kunnen maken waar zij allebei bij gebaat zijn. Ook moet de vergunningseis binnen de EU verkend worden als mogelijkheid voor regulering van arbeidsmigratie.

3.2 Aanpak van flexwerk

Naast dit perspectief inzake arbeidsmigratie binnen de EU, zijn maatregelen nodig voor onze eigen arbeidsmarkt. Dan gaat het om de aanpak van doorgesloten flexibilisering en het ontduiken van arbeidsvoorwaarden. Hoewel arbeidsmigranten in principe onder het Nederlands arbeidsrecht en de toepasselijke cao's vallen, zien we dat werkgevers en uitzendbureaus allerlei constructies hanteren om arbeidskrachten flexibel en goedkoper aan het werk te zetten: oproepcontracten, nul uren-contracten, uitzendconstructies, detachering, payrolling, contracting, enzovoort. Nederland is kampioen flexwerk: de afgelopen jaren groeide onze flexibele schil het hardst van alle Europese landen.⁷ Vrijwel alle arbeidsmigranten werken in flexconstructies, met lage lonen en weinig rechten. Door het aanpakken van de doorgeslagen flexibilisering wordt tevens de arbeidsmigratie gereguleerd. In het onderstaande werken we dit uit.

3.2.1 Gelijk loon voor gelijk werk

De lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale premies voor arbeidsmigranten mogen niet anders zijn dan voor Nederlandse werknemers. Gelijk loon voor gelijk werk voorkomt een ongelijk speelveld en uitbuiting. We zien nu dat werkgevers allerlei schimmige (flex)constructies hanteren voor arbeidsmigranten. Dit zorgt voor onzekerheid en brengt arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Ons uitgangspunt is: regulier werk verdient een vast contract.

Met de Wet Arbeidsmarkt in balans (WAB) is een aantal stappen gezet om de balans tussen flex en vast te verbeteren en constructies als payrolling in te perken. Daarmee zijn we er echter nog niet. We zien bijvoorbeeld dat werkgevers via contracting proberen om de cao te ontduiken om niet aan arbeidskrachten vast te zitten. Wij willen dat de cao van de inlenende onderneming ook altijd van toepassing is op contractingbedrijven.

Er moeten ook regels komen om draaideurconstructies tegen te gaan. Het gaat dan om constructies waarbij de werkgever de werknemer na een half jaar op straat zet of terugstuurt naar het land van herkomst en later weer in dienst neemt. In die tussenperiode kunnen arbeidsmigranten vaak aanspraak maken op een WW-uitkering, die zij kunnen meenemen naar het thuisland. Het UWV moet strenger gaan controleren op dergelijke constructies en werkgevers hiervoor beboeten.

⁷ ETUI 2019. Benchmarking Working Europe, p. 38.

3.2.2 Afspraken in cao's over flexibele schil

We willen dat sociale partners in cao's afspraken maken over de omvang van de flexibele schil. Bij voorkeur wordt in een sector afgesproken dat die flexibele schil maximaal 20 procent mag bedragen. Dat perkt de mogelijkheden in om ongelimiteerd met arbeidsmigranten in flexconstructies te werken.

3.2.3 Vergunningsplicht uitzendbureaus

Sinds de afschaffing in 1998 van de vergunningsplicht voor uitzendbureaus, zijn er 10.000 uitzendbureaus bij gekomen, waardoor het totaal aantal nu ruim 14.000 is. We zien dat daar veel malafide bureaus tussen zitten. Om de misstanden in deze markt aan te pakken, stellen we een stelselwijziging voor, bestaande uit 3 onderdelen:

- 1) Strengere eisen aan toegang tot de uitzendmarkt;
- 2) Een vergunningsplicht, die door de inrichting geen administratieve tijger is;
- 3) Stevige onafhankelijke handhaving met meer controles en samenwerking tussen instanties.

Ad 1) Betere regulering van de toegang tot de markt voor uitzenden is vereist om uitwassen tegen te gaan. Als eerste dienen de talrijke uitzendbureaus waarbij misstanden, zoals uitbuiting, onderbetaling en het ontduiken van wet- en regelgeving aan de orde zijn te worden geweerd van de markt. Dat kan als eerste door het stellen van scholingseisen en vestigingseisen aan de ondernemer. Gedacht kan worden aan het verplicht volgen van een opleiding met diploma waarmee de ondernemer in spe zijn vakbekwaamheid moet aantonen.

Ad 2) Het invoeren van een opleidings- en vestigingseis is niet voldoende. Een tweede element is een vergunningstelsel waarop stevig wordt gehandhaafd. Op dit moment hanteert de Stichting Normering Arbeid (SNA) een keurmerk om in de uitzendbranche het kaf van het koren te scheiden. Echter dit keurmerk voldoet niet aan de verwachtingen die men voor de invoering daarvan had. Het keurmerk heeft zich in de loop van de jaren niet kunnen ontwikkelen tot een volwassen keurmerk dat onderscheidend werkt. Dit heeft geleid tot het terugtrekken van de vakbonden FNV en CNV uit het keurmerk begin 2014. We benoemen de volgende elementen waaraan een nieuw vergunningstelsel zou moeten voldoen:

- Per inlening dient schriftelijk te worden vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden inlening plaatsvindt. Dat wil zeggen dat er wordt vastgelegd wat ingeleend wordt (functies, kwalificaties) en welke arbeidsvoorwaarden (inschaling, loon ect) daarbij horen. Het niet nakomen van deze voorwaarden moet direct intrekking van de vergunning tot gevolg hebben.
- Betrokkenheid van de overheid bij het vergunningstelsel om onafhankelijkheid te borgen. Hiertoe moet de afgifte en controle van vergunningen belegd worden bij de overheid, en moet de overheid toezicht houden via in eerste instantie de Inspectie SZW.
- Ondernemingen mogen niet zelf kunnen kiezen voor een inspectie instelling, maar krijgen deze toegewezen. Daarbij hoort ook het uit elkaar halen van de advies- en controlefunctie van de inspectie instellingen, zoals dat bijvoorbeeld in de accountancy gebeurt.
- Niet alleen de papieren werkelijkheid toetsen, maar ook (steekproefsgewijs) de praktijk toetsen door middel van voldoende steekproeven, zoals controles op de werkplek
- Er mag door de uitzendonderneming geen gebruik worden gemaakt van contracting constructies, waarbij de werknemers niet onder de cao van de inlener vallen.

- Ook buitenslandse uitzendbureaus moeten door de inspectie kunnen worden gecontroleerd.

Ad 3) Een (her)invoering van een vergunningstelsel heeft alleen zin als er fors wordt gehandhaafd door middel van voldoende controles met daaraan gekoppeld stevige sanctionering. Voorkomen moet worden dat een nieuwe vergunningsplicht, zoals die van de SNA, een papieren tijger wordt. Door het stellen van opleidings- en vestigingseisen zullen naar verwachting al minder vergunningen worden aangevraagd, waardoor er minder uitzenders op de markt actief zijn en ook de handhaving makkelijker wordt. De handhaving in de uitzendbranche ligt nu bij de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). Om de onafhankelijkheid te borgen moet de handhaving in overheidshanden komen. Daarnaast moet de handhaving breder worden getrokken door ook de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel erbij te betrekken. Daarvoor is nodig dat de schotten die er zijn tussen overheidsdiensten als de Inspectie SZW, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst te doorbreken en meer te investeren in handhaving. Door het wegnemen van de schotten en beter samenwerking zal de handhaving makkelijker worden. Het wegnemen van deze schotten zal als eerste moeten gebeuren alvorens een vergunningstelsel in te voeren.

Verder verplichten we uitzendbureaus om een deposito van 100.000 euro te storten op een geblokkeerde rekening. Als een uitzendbureau geen salarissen uitkeert of fraudeert, kunnen werknemers of de overheid dit geld gebruiken om achterstallig loon of bijvoorbeeld een belastingsschuld te voldoen.

3.2.4 Aanpak van schijnconstructies

We nemen maatregelen tegen de mogelijkheid om brievenbusfirma's in andere landen te openen en via schijnconstructies arbeidsmigranten te detacheren. Belangrijk is dat er in Europees verband een stevige vestigingseis komt, waarbij een onderneming moet kunnen aantonen dat het merendeel van de activiteiten plaatsvindt in het vestigingsland. Ook moeten werknemers die gedetacheerd worden eerst een substantiële periode (minimaal 12 maanden) aan het werk en sociaal verzekerd zijn geweest in de zendende lidstaat, om een band met die lidstaat aan te tonen.

Dit raakt ook aan de zogenaamde A1-route, die een rol speelt bij het afdragen van sociale zekerheidspremies. Dat werkt als volgt: als een werknemer meer dan 25% van zijn werkzaamheden in Nederland verricht is hij in principe verzekerd in Nederland. Anders is hij verzekerd in het vestigingsland van de werkgever. Dit geldt echter alleen als daar daadwerkelijk het werkgeverschap wordt uitgeoefend en niet slechts sprake is van een postbusonderneming. Als blijkt dat het vestigingsland van de werkgever bevoegd is, geeft dat land een A1-verklaring af. Dit biedt voor werkgevers een prikkel om zich (pro forma) te vestigen in een land waar lage premies gelden. Schijnconstructies liggen hier op de loer. Daarom is aanpak van de A1-route en scherpe handhaving van belang.

Hetzelfde geldt voor de ET-regeling (de regeling voor zogenoemde «extraterritoriale kosten»). Die zorgt ervoor dat tijdelijke werknemers die uit het buitenland komen een belastingvrije vergoeding krijgen voor extra gemaakte kosten, zoals dubbele huisvestingskosten, vervoerskosten van en naar Nederland en dubbele kosten voor levensonderhoud. In de cao voor uitzendkrachten is mogelijk gemaakt om een deel van het loon in te ruilen voor een vergoeding van ET-kosten. Daardoor hoeft minder premie te worden betaald.

Ook is het voor werkgevers voordelig om het weekloon op het minimum te houden, omdat de werkgever dan aanspraak kan maken op het lage-inkomensvoordeel (LIV). We willen daarom toewerken naar afschaffing van het LIV (behalve voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben). De bovengenoemde A1- en ET-regelingen moeten (zo nodig op Europees niveau) worden aangepast om misbruik en schijnconstructies te voorkomen.

3.3 Handhaving

Het derde voorstel van deze initiatiefnota betreft de handhaving op arbeids- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten die in Nederland verblijven. Net als andere werknemers verdienen arbeidsmigranten fatsoenlijke woon- en werkomstandigheden. Hoewel Nederland al enige handhaving kent op dit gebied, is er niet zelden sprake van uitbuiting van arbeidsmigranten: slechte huisvesting, onregelmatige en lange werktijden, onterechte looninhouding enzovoort. Dit probleem is tweeledig. Enerzijds is er gebrekkig zicht op het aantal arbeidsmigranten en hun werkgevers, anderzijds zijn er grote tekortkomingen in de handhaving op woon- en werkomstandigheden.

We zien met name uitwassen wanneer de werkgever tevens de woonruimte regelt. De werkgever/huisbaas is niet zelden een uitzendbureau en veel uitzendbureaus maken misbruik van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. De afgelopen jaren steeg niet enkel het aantal misstanden, maar is ook de groep werkgevers en werknemers waarop toezicht moet worden gehouden gestegen. Het gebrekkige toezicht geeft werkgevers de ruimte om werknemers uit te buiten. Deze uitbuiting vindt niet enkel plaats bij de lonen, die regelmatig lager zijn voor arbeidsmigranten dan voor Nederlandse werknemers. Deze uitbuiting is ook terug te vinden bij de huisvesting en arbeidsrelatie tussen de werkgever en werknemer. Om deze misstanden aan te pakken, stellen we de onderstaande maatregelen voor.

3.3.1 Fatsoenlijke huisvesting

Wij willen dat alle woonruimtes aan de minimale eisen van huisvesting voldoen (volgens het Bouwbesluit). Denk daarbij aan een ondergrens voor gebruiksoppervlakteruimte, het maximum aantal mensen per wooneenheid, etc. Alle woonruimtes moeten stelselmatig worden gecontroleerd. Momenteel bestaat het SNF-keurmerk al, uitgegeven door de Stichting Normering Flexwonen. Dit keurmerk functioneert echter gebrekkig: er wordt slechts steekproefsgewijs gecontroleerd en bovendien is het mogelijk voor een werkgever om het keurmerk te krijgen over zijn of haar hele woningbestand, ook als er slechts enkele woonruimtes zijn goedgekeurd. Ook kunnen huisvesters zelf bepalen of ze het SNF-keurmerk aanvragen. In de toekomst moeten alle woonruimtes gecontroleerd worden. Dit gebeurt bijvoorbeeld al in de land- en tuinbouw. Daar geldt sinds dit voorjaar het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF-norm). AKF kent in tegenstelling tot het SNF een systeem van prijsregulatie (afgesproken in de cao) en het certificeren van alle huisvesting.

We willen dat met gemeenten niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt over het specifiek opnemen van arbeidsmigranten in hun woonvisie, prestatieafspraken met woningcorporaties, normering van huisvesting en stevige handhaving.

We zien dat bij de huisvesting van arbeidsmigranten voornamelijk gewerkt wordt met short stay-contracten in plaats van normale huurcontracten. Dit is onwenselijk, want er zijn amper regels voor short stay. Daardoor worden misstanden in de hand gewerkt. We stellen voor dat deze short stay-constructies gereguleerd wordt. De verhuur van woonruimte aan arbeidsmigranten moet bij voorkeur plaatsvinden op basis van een (tijdelijk) huurcontract met bijbehorende huurbescherming.

3.3.2 Geen inhoudingen op het loon

Vaak tekenen arbeidsmigranten met hun arbeidsovereenkomst direct voor andere zaken: voor huisvesting, voor transport, voor een ziektekostenverzekering en een incassoverklaring voor kosten die niet direct op het loon ingehouden kunnen worden. Een dergelijke «package deal» zorgt voor een grote afhankelijkheidsrelatie van de arbeidsmigrant ten opzichte van de werkgever (vaak een uitzendbureau).

We willen verhuur van woonruimte loskoppelen van de arbeidsovereenkomst en we willen inhoudingen op het loon verbieden. Op dit moment is inhouding van de huur op het wettelijk minimumloon nog toegestaan. Inhoudingen boven het wettelijk minimumloon zijn sowieso mogelijk.

We zien tevens dat regelmatig disproportionele boetes worden opgelegd (bijvoorbeeld voor het niet schoonhouden van de woonruimte of het kwijtraken van een fietssleutel) en dat die boetes worden ingehouden op het loon. Dit willen we verbieden. We willen dat de arbeidsmigranten voortaan hun volledige loon krijgen uitbetaald en zelf de kosten voor huur en andere zaken overmaken.

3.3.3 Beter informatievoorziening en klachtenmeldpunt

Arbeidsmigranten moeten beter geïnformeerd worden over hun rechten. Dit is in eerste instantie een plicht voor werkgevers/uitzendbureaus. Er moet daarnaast een toegankelijk en onafhankelijk loket komen waar arbeidsmigranten terecht kunnen voor bemiddeling bij woonruimte, het melden van klachten, beroep tegen boetes, enzovoort.

3.3.4 Verbeterde registratie

Om beter zicht te hebben op het aantal arbeidsmigranten en hun omstandigheden, willen wij dat arbeidsmigranten vanaf dag één worden geregistreerd. Dat kan bijvoorbeeld via de Basisregistratie Personen (BRP). Zo kan de Inspectie SZW en de gemeente gemakkelijk nagaan waar de arbeidsmigrant zich bevindt. De werkgevers hebben de primaire verantwoordelijkheid om hun werknemers in te schrijven of hen hierbij te ondersteunen. Werkgevers kan gevraagd worden bewijzen van inschrijving te overleggen.

3.3.5 Stevige handhaving

Uitbuiting kan voortwoekeren door grote tekortkomingen in de handhaving op woon- en werkomstandigheden. Malafide uitzendbureaus worden nauwelijks aangepakt. Daarom is herinvoering van de vergunningplicht een belangrijke stap. Daarnaast ligt er een belangrijke handhavingstaak voor de Inspectie SZW, die in deze kabinetsperiode ook extra middelen heeft gekregen.

Ook moet het kabinet bezien welke toegevoegde waarde de nieuwe Europese Arbeidsautoriteit (ELA) kan hebben. Bij vermoedens van fraude met grensoverschrijdende detachering en arbeidsbemiddeling kan er

dankzij de ELA beter worden samengewerkt. Hierbij moet voorkomen worden dat de ELA een nieuwe bureaucratische laag wordt; in plaats daarvan moet het de nationale inspecties gaan helpen bij de handhaving.

3.3.6 Taalles en inburgering

Arbeidsmigranten uit de Europese Unie blijven vaak permanent in Nederland wonen. Er moeten daarom goede afspraken gemaakt worden over integratie en inburgering. Concentratie van arbeidsmigranten in één woonwijk, hotel of camping moet voorkomen worden, arbeidsmigranten moeten mee kunnen doen in onze samenleving. Hiertoe moeten gemeenten plannen en regels maken die passen bij de lokale situatie.

Daarnaast is het vanuit het oogpunt van integratie en veiligheid wenselijk om taallessen (na een periode van bijvoorbeeld drie maanden) te verplichten. Het is immers van groot belang dat werknemers elkaar kunnen verstaan. En ook voor de participatie in de samenleving is het essentieel om de taal te beheersen. Er zijn al uitzonderingsgevallen waar het leren van Nederlands wel verplicht is. We willen deze verplichting verruimen en daarnaast ook afspraken met werkgevers maken over het aanbieden van taallessen.

4. Financiële consequenties

De in deze initiatiefnota genoemde voorstellen hebben geen directe budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting. Mogelijk hebben enkele voorstellen beperkte financiële gevolgen, maar dit is afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen worden overgenomen en ingevuld.

5. Beslispunten

In deze initiatiefnota zijn diverse voorstellen geformuleerd. De initiatiefnemers vragen de Kamer haar steun uit te spreken en verzoeken de regering de uitvoering ervan ter hand te nemen. Hieronder worden de beslispunten nogmaals bondig opgesomd.

1. We willen dat het kabinet in Europees verband in gesprek gaat over regulering van arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken voor lidstaten om onderling afspraken te maken middels een zogenaamd Arbeidsmigratiepact. Ook moeten de mogelijkheden verkend worden voor een vergunningseis voor arbeidsmigranten als mogelijkheid voor regulering van arbeidsmigratie.
2. We willen dat het kabinet maatregelen neemt op onze eigen arbeidsmarkt om de doorgeschoten flexibilisering en het ontduiken van arbeidsvoorwaarden aan te pakken. Uitgangspunt daarbij is dat regulier werk een vast contract verdient.
3. We willen dat in cao's wordt afgesproken dat de flexibele schil maximaal 20 procent mag bedragen.
4. We willen strengere eisen aan toegang tot de uitzendmarkt, een vergunningsplicht voor uitzendbureaus en stevige onafhankelijke handhaving.
5. We willen schijnconstructies voorkomen door de vestigingseis aan te scherpen en door misbruik van de A1-regeling en de ET-regeling aan te pakken.
6. We willen stevige handhaving op arbeids- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten die in Nederland verblijven, door diverse maatregelen:
 - a. fatsoenlijke huisvesting, uitbreiding SNF-keurmerk, afspraken met gemeenten;
 - b. verbieden van inhoudingen op het loon;
 - c. betere informatievoorziening en instellen klachtenmeldpunt;

- d. betere registratie: vanaf dag één in de BRP;
- e. stevige handhaving door Inspectie SZW en Europese Arbeidsautoriteit;
- f. inzetten op taalles en inburgering.

Segers
Marijnissen

De arbeidsmigranten werken naar eigen zeggen zeven dagen per week en vaak twaalf uur per dag. «Dat mag echt niet», zegt een woordvoerder van de Inspectie SZW tegen Omroep Brabant. Daarnaast worden de medewerkers slecht betaald. Voor het steken van een kilo asperges ontvangen ze 55 cent. «Deze manier van betalen, stukloon, is verboden.» De huisvesting van de migranten is ook niet goed geregeld. Ze wonen in caravans die niet zijn aangesloten op elektriciteit. Er zijn op het terrein maar twee douches. Ook kan je er amper koken en is er geen koelkast aanwezig.⁸

Samen met zijn vrouw, die in de aardbeienkassen werkt, woont Turescu in een container op een camping in Melderslo. Ze delen de container van 16 m² met een ander Roemeens echtpaar.⁹

De ambassade wordt regelmatig geconfronteerd met de excessen van die arbeidsmarkt. Neem de vier Poolse vrouwen van in de vijftig die in de winter de ambassade belden. Consul-generaal Kowalska: «Er was een chloorlek in de kas waar ze werken. Eén vrouw viel flauw, de anderen moesten overgeven. Ze gingen de kas uit. Ze moesten naar de dokter maar hadden geen vervoer. Vier uur lang stonden ze al buiten in de kou, toen ze ons belden. Ik heb onmiddellijk die teler gebeld en gezegd: «Breng die mensen naar de dokter!»» Czepelak: «De werkgever wilde het lek niet melden bij de Arbeidsinspectie en de vrouwen durfden niet. Dus diende Renata's afdeling een klacht in. De inspectie zei: «Er is geen sprake van een bedrijfsongeval. En de werknemers zijn niet opgenomen in het ziekenhuis. Dus we kunnen er niets mee.»» Uit de inspectiebrief: «De inspectie heeft de melding geregistreerd en ziet op basis van de thans verkregen informatie af van onderzoek naar het ongeval.»

Waarom stoppen de Polen niet met zwaar werk en lange uren? Czepelak: „Ze verdienen hier veel meer dan in ons land. Ze accepteren lange uren omdat ze telkens denken: «Ik kan dit drie maanden volhouden, of zes. Dan ga ik terug. Ze denken dat het niet belangrijk is wat er met hen gebeurt in die zes maanden. Maar als mens moet je dat niet accepteren.»¹⁰

Eén van de vrouwen is zwanger; vijf maanden nu, haar kindje heeft een groeiachterstand en ze heeft last van bekkeninstabiliteit. «Deze zomer was het één dag zo warm, dat het voor mij geen doen was om te werken. Ik zei tegen mijn baas; ik ben zwanger, het is te warm voor mij, ik ga naar huis. Ik kreeg te horen: als je nu naar huis gaat, hoef je niet meer terug te komen. Inmiddels kan ik echt niet meer werken, omdat het lichamenlijk niet goed voor me is. Het uitzendbureau wil me ontslaan en geeft me geen recht meer op zwangerschapsverlof.»¹¹

⁸ <https://nos.nl/artikel/2289020-misstanden-bij-brabantse-aspergeteler-zeven-dagen-per-week-werken.html>.

⁹ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2284256-arbeidsmigranten-in-nederland-niemand-komt-hier-voor-zijn-plezier.html>.

¹⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/30/de-minister-weet-wat-er-speelt-a3955202>.

¹¹ <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3946044/Arbeidsmigranten-Westland-luiden-noodklok-ik-mocht-niet-naar-huis-toen-ik-ziek-was>.

Een aantal Oost-Europese landen verleent wel werkvergunningen aan derdelanders in sectoren als de bouw. Door het vrije verkeer van personen, diensten en goederen kunnen zij vervolgens ook gedetacheerd worden naar Nederland. Zo gaf Polen honderdduizenden werkvergunningen af, waardoor veel Oekraïners en een groeiend aantal arbeidsmigranten uit Azië in de EU kan werken. Vaak is voor de inspectie moeilijk te achterhalen of deze mensen hier werken via een legale route of dat het om een schijnconstructie gaat. Misbruik ligt op de loer. Inspecteur-generaal Marc Kuipers: «Er ontstaat een grijs gebied tussen wat wettelijk is toegestaan en wat wenselijk is. Dit ondermijnt de eerlijke arbeidsvoorwaarden van werkenden en het leidt tot oneerlijke concurrentie.»¹²

¹² <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2305154-meer-meldingen-rond-arbeidsmigranten-cowboybedrijven-omzeilen-de-wet.html>.