

Vergaderjaar 2011–2012

**32 680**

## **Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie**

**Nr. 4**

### **EINDRAPPORT**

#### **ARBEIDSMIGRATIE IN GOEDE BANEN, TIJDELIJKE COMMISSIE LESSEN UIT RECENTE ARBEIDSMIGRATIE**

##### **Inhoudsopgave**

	blz.
<b>Voorwoord</b>	5
<b>1 Hoofdconclusies, lessen en aanbevelingen</b>	7
1.1 In welke sectoren en regio's zijn recente arbeidsmigranten werkzaam en om welke aantallen gaat het (gerelateerd aan het totaal aantal werkzame personeel per sector en regio)?	10
1.2 Hoe zal het aantal arbeidsmigranten zich naar verwachting ontwikkelen in de komende jaren?	11
1.3 Wat zijn de pullfactoren van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen en eventueel te blijven?	12
1.4 Waar heeft de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn behoefte aan, mede in relatie tot het Nederlandse arbeidsaanbod? In hoeverre verschilt dit tussen sectoren en regio's?	12
1.5 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op de arbeidsmarkt en op het gebied van sociale zekerheid? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?	13
1.6 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van huisvesting? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?	16

1.7	In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van leefbaarheid? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?	18
1.8	In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van integratie, onderwijs en taal? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?	19
<b>2</b>	<b>Inleiding en verantwoording</b>	<b>21</b>
2.1	Aanleiding onderzoek	21
2.2	Samenstelling commissie en staf	23
2.3	Onderzoeksopdracht	24
2.4	Onderzoeksaanpak	25
2.5	Leeswijzer	27
<b>3</b>	<b>Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland</b>	<b>28</b>
3.1	Inleiding	28
3.2	De redenen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa om hier te komen en eventueel te blijven zijn vooral economisch van aard	28
3.3	Gemeenten hebben slecht zicht op het aantal arbeidsmigranten	33
3.4	Begin 2011 zijn er ten minste tweehonderdduizend arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland	35
3.5	Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken vooral in bepaalde sectoren en wonen geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden in Nederland.	38
3.6	De omvang van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is destijds onderschat	41
3.7	Het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal in elk geval op korte termijn (tot 2015) verder toenemen	42
3.8	Op korte termijn is er geen sprake van extra vraag naar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, op de lange termijn is dit onzeker	44
<b>4</b>	<b>Arbeidsmarkt</b>	<b>47</b>
4.1	Inleiding	47
4.2	Verdringing: macro gezien beperkt, lokaal en sectoraal een reëel probleem	47
4.3	Kostenvoordelen kunnen aanzienlijk zijn	51
4.4	Malafide uitzendbureaus zijn groot probleem	51
4.5	Aanpak malafide uitzendbureaus niet effectief	52
4.6	Effectiviteit handhaving moeilijk vast te stellen	54
4.7	Re-integratie van prioriteitsgenietend aanbod: een jarenlang dilemma	56
4.8	Tewerkstellingsvergunning: effect is onduidelijk	59
4.9	Beroep op sociale zekerheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is over het algemeen klein. Er lijkt een stijging waarneembaar, maar het is nog te vroeg om voorspellingen te doen voor de lange termijn.	60

<b>5</b>	<b>Huisvesting</b>	64
5.1	Inleiding	64
5.2	Ontwikkelingen huisvesting van arbeidsmigranten	64
5.3	Gemeenten in rurale en in stedelijke gebieden hebben hun eigen specifieke huisvestingsproblemen	66
5.4	Rol woningcorporaties, werkgevers, rijksoverheid en provincie	70
5.5	Verschillende oorzaken voor het ontstaan van de huisvestingsproblematiek	73
<b>6</b>	<b>Leefbaarheid</b>	76
6.1	Inleiding	76
6.2	Overlast op macroniveau beperkt, maar lokaal doen zich wel degelijk problemen voor	76
6.3	Daklozengroep is klein, maar groeit wel	78
6.4	Drugsgebruik is minimaal, maar verslaafden hebben hulp nodig. Drankgebruik vooral bij Polen een probleem	80
6.5	Criminaliteit stijgt onder Midden- en Oost-Europeanen (migranten en rondtrekkende dadergroepen) en ligt hoger dan onder autochtonen	81
<b>7</b>	<b>Integratie, taalontwikkeling en onderwijs</b>	87
7.1	Inleiding	87
7.2	Beheersing Nederlandse taal is een belangrijke indicator bij integratie	87
7.3	Integratie en onderwijs	89
7.4	Geen grote problemen in het onderwijs, maar sommige scholen hebben het moeilijk	90
<b>8</b>	<b>Aandachtspunten voor het debat over de toetreding van Roemeense en Bulgaarse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt</b>	93
8.1	Gevolgen land van herkomst	93
8.2	De impact van overgangsmaatregelen	95
8.3	Inschattingen van het aantal Bulgaren en Roemenen dat mogelijk naar Nederland zal komen	95
8.4	Standpunt van Bulgaarse en Roemeense regering inzake opheffen restricties toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt	97
	<b>Literatuurlijst</b>	98
	<b>BIJLAGEN</b>	108
<b>1</b>	Politieke context	108
<b>2</b>	Lijst van gesprekspartners openbare gesprekken	115
<b>3</b>	Overige tabellen en figuren	117

**Correspondentie met het kabinet (32 680, nr. 5)**

**Verslagen openbare gesprekken (32 680, nr. 6)**

**Verslag van het buitenlandse werkbezoek (32 680, nr. 7)**

**Deelstudie rapport CPB (32 680, nr. 8)**

**Deelstudie rapport SEO (32 680, nr. 9)**



## Voorwoord

De Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie biedt hierbij haar eindrapport aan.

In 2007 kregen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 waren toegetreden tot de Europese Unie ook vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Sindsdien is de komst van de arbeidsmigranten veelvuldig onderwerp geweest van debat in de Kamer. Ook in de media was en is er continue aandacht voor de toestroom van arbeidsmigranten. Bij het lezen van de koppen van de artikelen valt op dat de toestroom van arbeidsmigranten vooral in superlatieven werden verpakt. Enerzijds domineerden beelden als een tsunami van Oost-Europeanen, onbeheersbaarheid van toe- en instroom en moderne slavernij in Nederland. In de toekomst zou Nederland weer een nieuwe minderhedenproblematiek te wachten staan. Anderzijds zijn er de beelden van de verrotte oogst, wordt de supermarkt niet meer bevoorrad en staat de bouw stil als er geen arbeidsmigranten zouden zijn. Op langere termijn zou Nederland actief arbeidsmigranten moeten werven om de enorme tekorten op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

Maar wat zijn nu precies de feiten over de komst van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa? En hoe zijn Nederlandse beleidsmakers en andere betrokkenen tot nu toe omgegaan met de komst van arbeidsmigranten? Welk effect heeft het beleid gehad en welke lessen kunnen we hieruit trekken?

De Tweede Kamer heeft de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie de opdracht gegeven om die feiten op een rij te zetten, analyses te verrichten naar de achterliggende problematiek en te onderzoeken of, en zo ja, welke lessen geleerd zouden moeten worden om arbeidsmigratie in de toekomst in goede banen te leiden.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen mede gebruikt worden als voorbereiding op het debat dat de Kamer in het najaar van 2011 zal voeren over de vrije toetreding van arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije. In dat opzicht past het onderzoek uitstekend in de Toekomst- en onderzoeksagenda, waarin de Kamer de wens heeft uitgesproken om bij actuele thema's de eigen informatiepositie te versterken.

De onderzoekscommissie heeft bij haar opdracht gebruik gemaakt van alle denkbare kennis en voor haar beschikbare instrumenten om de feiten op tafel te krijgen en inzicht te verkrijgen in de werking en de effecten van het gevoerde beleid. Zij heeft een literatuuranalyse verricht, additionele informatie opgevraagd, aanvullende deelonderzoeken uitgezet, een binnenlands werkbezoek afgelegd, expertbijeenkomsten belegd, openbare gesprekken georganiseerd en is op werkbezoek geweest in Bulgarije en Roemenië

De onderzoekscommissie is zeer erkentelijk voor de medewerking die zij kreeg van alle betrokkenen, die de bijeenkomsten, gesprekken en werkbezoeken tot een succes hebben gemaakt.

Veel waardering gaat uit naar de onderzoekers die een tweetal deelstudies voor het onderzoek hebben uitgevoerd. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek.

De commissie had haar werk niet kunnen verrichten zonder de grote deskundigheid en tomeloze inzet van haar staf.

Ger Koopmans

## **1 HOOFDCONCLUSIES, LESSEN EN AANBEVELINGEN**

De Kamer heeft de tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie opdracht gegeven om de feiten en het gevoerde beleid rondom de recente arbeidsmigratie te onderzoeken, hieruit conclusies te trekken en eventueel lessen te leren. De resultaten van het onderzoek kunnen mede betrokken worden bij het debat over de komende besluitvorming rondom de vrije toetreding van Roemeense en Bulgaarse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

In het onderzoeksrapport beantwoordt de commissie twaalf onderzoeksvragen. Naast de feitelijke conclusies geeft de commissie ook een oordeel over het gevoerde (recente) arbeidsmigratiebeleid. Daar waar lessen te trekken zijn, zijn deze in de vorm van aanbevelingen in het rapport opgenomen.

Arbeidsmigratie heeft positieve en negatieve effecten, zowel voor het land waar men gaat werken als voor het land van herkomst. De commissie heeft zich bij haar onderzoek vooral geconcentreerd op problemen die in Nederland zijn ontstaan als gevolg van arbeidsmigratie.

Als algemene conclusie stelt de commissie dat Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. Gebrekkige huisvesting en overbewoning zorgen niet alleen voor onwenselijke situaties voor de migranten zelf, maar leiden ook tot grote overlast in sommige wijken. Migranten worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting. Dit acht de commissie onacceptabel.

De commissie is van oordeel dat het kabinet op korte termijn deze negatieve effecten van arbeidsmigratie voortvarend zou moeten bestrijden. De commissie ziet de reeds door het kabinet voorgestelde maatregelen als een eerste stap in de goede richting, maar heeft twijfels over het bereiken van concrete resultaten op korte termijn. Het kabinet spreekt veel over nieuw onderzoek, aanpassing van systemen, verkenningen, maken van procesbeschrijvingen en overleg met branches en gemeenten. Vooral op het terrein van de huisvesting mist een «sense of urgency» en concrete, meetbare doelstellingen. Nederland kan het zich niet permitteren om nog langer te overleggen, te verkennen en te onderzoeken. Er moet nu doorgepakt worden.

De belangrijkste reden hiervoor is, dat arbeidsmigranten hier veelal tijdelijk komen werken, maar het verschijnsel arbeidsmigratie een permanent karakter heeft gekregen. Er is een structurele in- en uitstroom van arbeidsmigranten. Alle onderzoeken wijzen op een verdere toename van het aantal arbeidsmigranten op korte termijn. Een trage beleidsvorming- en uitvoering zal de problematiek verder verergeren. Een andere reden voor de urgentie van een voortvarende aanpak is dat nieuwe arbeidsmigranten, zo bleek met de Polen die zich de afgelopen jaren vestigden, in de beginfase makkelijke prooien zijn voor malafide werkgevers en huisjesmelkers. Met het oog op de komende toetreding van Bulgarije en Roemenië moet het beleid daarom snel worden verbeterd.

De commissie beveelt de Tweede Kamer dan ook aan het kabinet te vragen met voorstellen te komen om het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul te reduceren.

Voor wat betreft de huisvesting beveelt de commissie aan dat het kabinet de regie neemt en erop stuurt dat provincies en gemeenten gezamenlijk regionaal huisvestingsbeleid ontwikkelen, dat erin voorziet dat grote concentraties van arbeidsmigranten wordt voorkomen en dat huisvesting voldoet aan in Nederland algemeen aanvaarde kwaliteitsnormen. Het beleid moet meetbaar zijn en helder maken hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn. De commissie vraagt het kabinet in dit beleid bovendien speciale aandacht te geven aan de rol en verantwoordelijkheid van de werkgevers bij huisvesting. De commissie stelt de Kamer voor om het kabinet te vragen dit huisvestingsbeleid uiterlijk voor de zomer van 2012 aan te bieden. De regels die gelden in Nederland ten aanzien van de kwaliteit van woningen moeten bovendien beter worden gehandhaafd.

Het heeft de commissie veel moeite gekost om een beeld te construeren van de aantallen in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. De registratie blijkt niet op orde. Het gevolg daarvan is dat gemeenten slecht zicht hebben op het aantal arbeidsmigranten, wat consequenties heeft voor de lokale beleidsontwikkeling, uitvoering en handhaving. De commissie beveelt de Tweede Kamer daarom aan om het kabinet te vragen met een eenduidige instructie te komen voor een uniforme toepassing van inschrijving, zodat registratie in heel Nederland gelijk is en plaatsvindt. Tenslotte stelt de commissie voor om het kabinet de mogelijkheden in kaart te laten brengen van de automatische doorgifte van adresgegevens tussen de polisadministratie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

Uitgangspunt bij het onderzoek was, dat arbeidsmigratie een logisch gevolg is van het vrije verkeer van werknemers en diensten, zoals dat nu binnen de Europese Unie (EU) geldt. De aanbevelingen zijn dan ook binnen de huidige spelregels van het vrije verkeer gezocht. Het is de commissie wel opgevallen dat in een aantal Europese landen beperkende maatregelen zijn getroffen. Deze maatregelen lijken op het eerste gezicht buiten het Europeesrechtelijk kader te vallen. Het gaat vooral om maatregelen op het terrein van registratie en uitzetting van EU-onderdanen. Voorbeelden daarvan zijn het Limosasysteem<sup>1</sup>, de notificatieplicht, het mogelijk maken van gelijk loon bij gelijk werk in geval van detachering, het uitzetten van personen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, aanpak van dak- en thuislozenproblematiek en de uitbreiding van de mogelijkheden om criminelen uit te zetten.

De commissie beveelt de Tweede Kamer aan het kabinet te vragen de effecten van arbeidsmigratie in Europa op de agenda te plaatsen, en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan bovengenoemde maatregelen. Het kabinet dient daarnaast in Europees verband te verkennen hoe en met welke instrumenten de integratie van EU-onderdanen bevorderd kan worden. De commissie acht het wenselijk dat het kabinet de Kamer over de algehele aanpak van de problematiek integraal informeert en dat periodiek over de voortgang verslag wordt gedaan.

---

<sup>1</sup> Registratie van werknemers, zelfstandigen en stagiaires bij een centraal (internetloket) voor iedereen die zich tijdelijk of gedeeltelijk op de Belgische arbeidsmarkt begeeft, bij een niet Belgische werkgever, voorafgaand aan de tewerkstelling op Belgisch grondgebied.



De commissie vindt dat zij met haar conclusies en aanbevelingen invulling heeft gegeven aan de opdracht van de Kamer: welke lessen zijn te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa met het oog op toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Zuidoost Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen. Deze conclusies en aanbevelingen moeten naar het oordeel van de commissie een belangrijke rol spelen in het komende debat over de mogelijke verlenging van de overgangsmaatregelen voor Roemeense en Bulgaarse werknemers.

Het structurele karakter van de arbeidsmigratie vereist een verdergaande aanpak van overheden dan tot op heden gebeurt. Uitvoering van de aanbevelingen van de commissie zullen daarbij leidend moeten zijn. Zo kan arbeidsmigratie in goede banen worden geleid.

### **1.1 In welke sectoren en regio's zijn recente arbeidsmigranten werkzaam en om welke aantallen gaat het (gerelateerd aan het totaal aantal werkzame personen per sector en regio)?**

*Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken vooral in bepaalde sectoren en wonen geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden in Nederland. Vooral in de grote steden zijn er wijken, waarin een relatief groot aantal arbeidsmigranten woont.*

Begin 2011 staan er bijna 200 000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland geregistreerd als inwoner of werknemer. Echter, een deel van de arbeidsmigranten staat niet geregistreerd, waardoor de commissie er van uitgaat dat in 2011 ten minste 200 000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland zijn.

Vergeleken met Nederlandse werknemers zijn tijdelijke arbeidsmigranten vooral geconcentreerd in bepaalde sectoren, zoals de land- en tuinbouwsector, de zakelijke dienstverlening (vooral detacheerbedrijven), de uitzendsector, de handel en de bouwsector. Zelfstandigen (vooral zzp'ers) uit Midden- en Oost-Europese landen werken vooral in de bouwsector, vervoerssector, zakelijke dienstverlening en in de handel.

Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen zijn vooral geconcentreerd in het zuiden en westen van Nederland en de concentratie is over het algemeen groter in land- en tuinbouwgebieden. De tijdelijke arbeidsmigranten zijn duidelijk oververtegenwoordigd in Noord-Brabant en Limburg en langdurige arbeidsmigranten zijn vooral in Noord- en Zuid-Holland oververtegenwoordigd.

De Noord-Brabantse gemeente Zundert heeft relatief het grootste aandeel Midden- en Oost-Europeanen in haar gemeente. Na Zundert volgt, volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag, Lisse, Noordwijkerhout, Aalsmeer en Maasdriel. In absolute aantallen scoren vooral Rotterdam en Den Haag hoog met ieder minstens 20 000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

*Bij de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa tot de EU in 2004 is door velen niet voorzien dat er in Nederland in 2011 ten minste 200 000 arbeidsmigranten zouden zijn. De omvang van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is destijds onderschat.*

In 2004 werd uitgegaan van een toename van het aantal migranten uit de Midden- en Oost-Europa met 4 000 tot 8 000 per jaar in geval dat er sprake zou zijn van volledig vrij werknemersverkeer. Voor het seizoenswerk zijn geen ramingen gemaakt. Er is destijds uitgegaan van de situatie dat het aantal seizoenswerkers zou stijgen met circa 10 000 per jaar.

In werkelijkheid vond volledig vrij werknemersverkeer in Nederland pas plaats vanaf mei 2007. Duitsland en Oostenrijk legden tot begin 2011 beperkingen op aan Poolse arbeiders. Dit is volgens het Centraal Planbureau (CPB) de belangrijkste reden dat er sinds 2007 vooral meer tijdelijke arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen dan verwacht.

## 1.2 Hoe zal het aantal arbeidsmigranten zich naar verwachting ontwikkelen in de komende jaren?

*Ondanks de uiteenlopende inschattingen ten aanzien van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa dat naar Nederland zal komen, blijkt uit de diverse onderzoeken dat in elk geval op korte termijn (tot 2015) het aantal arbeidsmigranten verder zal toenemen. Over de lange(re) termijn kan de commissie geen uitspraken doen gegeven de grote spreiding en onzekerheden in de verschillende ramingen.*

Het is uiterst lastig om een inschatting te maken van het aantal toekomstige arbeidsmigranten, omdat dit afhankelijk is van zeer veel determinanten, die moeilijk voorspelbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het Nederlandse migratie- en asielbeleid, de aantrekkelijkheid van Nederland voor migranten, migratieontwikkelingen en -beleid in omliggende landen en ontwikkelingen in de herkomstlanden. Ook de economische conjunctuur en de situatie op de arbeidsmarkt in zowel het herkomst- als bestemmingsland hebben effect op de immigratie.

De uitkomsten van prognoses tot 2015 laten over het algemeen een piek zien in 2012–2013 van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Vooral het CPB verwacht nog een forse instroom van Bulgaarse en Roemeense werknemers. Voor de periode 2011–2015 kan dat oplopen van 1 000 tot 20 000 per jaar, in de veronderstelling dat Nederland vrij verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers toestaat per 1 januari 2012, Spanje de grenzen dichthoudt en andere landen hun beleid niet wijzigen. Experts uit de landen zelf verwachten echter nauwelijks toestroom naar Nederland, zij schatten in dat de meeste Bulgaren en Roemenen al in 2007 (bij de toetreding tot de EU) gemigreerd zijn.

### Registraties

*Een knelpunt bij het beschrijven van het aantal arbeidsmigranten is dat een deel van de migratiestromen zich onttrekt aan registratie. Dit komt vooral doordat er nauwelijks een prikkel is om zich te laten registreren en inschrijving (en ook uitschrijving) in de GBA omslachtig is. Arbeidsmigranten schrijven zich niet in vanwege de benodigde hoeveelheid aan bewijsstukken of omdat de werkgever erop aandringt dit niet te doen. Bovendien is het voor arbeidsmigranten soms onaantrekkelijk om zich hier te laten registreren. Daarnaast houden gemeenten zich niet altijd aan de richtlijnen voor inschrijving in het GBA. Gevolg is dat gemeenten slecht zicht hebben op het aantal arbeidsmigranten. Hierdoor is het onduidelijk om welke aantallen arbeidsmigranten het precies gaat en waar zij zich precies bevinden. Dit inzicht is van belang om effectief beleid te kunnen maken en voeren.*

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Kamp) erkent het probleem van onvolledige registraties ook en heeft in zijn brief van 14 april 2011 een aantal acties benoemd om te komen tot een betere registratie, zoals acties om de huidige registratiesystemen (verblijfsregistratie Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), GBA, sofinummer en de Registratie Niet-ingezetenen (RNI)) beter te benutten, het uitwerken van een werkwijze om het eerste verblijfsadres te registreren en bijvoorbeeld maatregelen om inschrijvingsplicht te bevorderen.<sup>2</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Donner) bereidt op dit moment het wetsvoorstel Basisregistratie Personen (Wet BRP) voor, de opvolger van de huidige wet GBA. In deze wet komt een effectieve sanctie op het niet naleven van de registratieplicht.

<sup>2</sup> De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) treedt naar verwachting in de loop van 2012 in werking. Niet-ingezetenen die zich inschrijven krijgen dan, in plaats van het huidige sofinummer, een Burger Service Nummer, net als ingezetenen.

De commissie ondersteunt de acties van het kabinet om het probleem van onvolledige registratie te verbeteren. Echter, de aangekondigde maatregelen zullen volgens de commissie op korte termijn niet voldoende soelaas bieden.

De commissie beveelt aan:

1. Een eenduidige instructie van rijkswege voor een uniforme toepassing van inschrijving, zodat registratie in heel Nederland gelijk is en plaatsvindt
2. Het kabinet met voorstellen te laten komen voor positieve prikkels voor werkgevers, gemeenten en arbeidsmigranten om de registratie te bevorderen. Negatieve prikkels zouden zo veel mogelijk moeten worden weggenomen.
3. De mogelijkheden in kaart te brengen van de automatische doorgifte van adresgegevens (ook verblijfadres en wijziging van deze gegevens) vanuit de polisadministratie UWV en de Belastingdienst aan de GBA (toekomst Basisregistratie personen (BrP)).

### **1.3 Wat zijn de pullfactoren van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen en eventueel te blijven?**

*Hoewel er in Nederland diverse groepen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn, is de reden dat ze hier komen en eventueel blijven vooral economisch van aard.*

Nederland is vergeleken met andere landen, vooral aantrekkelijk vanwege de beschikbaarheid van werk en de hoogte van het netto loon. Ook de rol van de uitzendbureaus bij vooral seizoensarbeid is van invloed op de keuze voor Nederland. Uitzendbureaus vestigen zich in de landen van herkomst en werven daar actief arbeidsmigranten door hen totaalpakketten aan te bieden met reis, huisvesting, en alles wat nodig is om hier aan de slag te gaan.

Het grootste deel van de migranten vestigt zich tijdelijk in Nederland. Zo is van de Poolse immigranten die in de jaren 2000–2009 naar Nederland kwamen, inmiddels bijna 60 procent weer vertrokken. Seizoensarbeiders komen maximaal zo'n 7 maanden, maar sommigen keren wel jaarlijks terug. Anderen komen met de intentie kort te blijven, maar blijven uiteindelijk langer en er zijn arbeidsmigranten die voor een lange periode willen komen.

### **1.4 Waar heeft de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn behoefte aan, mede in relatie tot het Nederlandse arbeidsaanbod? In hoeverre verschilt dit tussen sectoren en regio's?**

*Op korte termijn is er geen sprake van een extra vraag naar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa of uit andere landen. Dat wil niet zeggen dat ze niet naar Nederland zullen komen. De openstelling van de arbeidsmarkt voor Roemenië en Bulgarije en de toegenomen kans dat Oost- en Zuid-Europeanen werk gaan zoeken in Noord-Europa kan ertoe leiden dat ook op korte termijn het aantal arbeidsmigranten zal toenemen. Op de lange termijn is de vraag onzeker. Dit is vooral afhankelijk van de economische groei. Als er na 2015 krapte op de arbeidsmarkt ontstaat en het niet lukt om het huidige arbeidspotentieel te benutten, zijn andere oplossingen nodig om de tekorten in bepaalde sectoren op te lossen. Dat kan met arbeidsmigranten, maar bijvoorbeeld ook door bedrijfsver-*

*plaatsing naar het buitenland of de verdergaande inzet en ontwikkeling van technologie.*

Op de korte termijn (2013–2016) zal sprake zijn van een lichte groei van het aantal banen en een kleine, structurele, toename van het arbeidsaanbod. Vraag naar en aanbod van arbeid lijken op korte termijn met elkaar in evenwicht. Op de lange termijn wordt een grote afname verwacht van het structurele arbeidsaanbod als gevolg van demografische ontwikkelingen. Volgens het CBS daalt de potentiële beroepsbevolking van 20- tot 65-jarigen tot 2 040 met 800 000 mensen.

Dit tekort is per regio en sector verschillend. In bepaalde sectoren zoals de gezondheidszorg, de zakelijke dienstverlening (met name uitzendbranche), onderwijs en in mindere mate ook in transport en handel zullen er meer banen ontstaan. Zo zullen in de zorgsector als gevolg van de groeiende zorgvraag in 2 030 tussen 540 000 en 750 000 extra banen nodig zijn ten opzichte van 2007. Er zal een krimp komen in de agrarische sector, maakindustrie en bij de overheid.

Het UWV verwacht dat vooral Flevoland en Zuid- Gelderland een toename van de werkgelegenheid zullen laten zien. Regio's die te maken zullen krijgen met een afnemend aantal banen zijn het Rivierland, de Achterhoek en Zuid- Limburg.

Het is nog onduidelijk of deze afname van het arbeidsaanbod op de lange termijn daadwerkelijk zal leiden tot krapte op de arbeidsmarkt en een eventuele extra vraag naar arbeidsmigranten omdat ook andere factoren een rol spelen. Participatie van uitkeringsgerechtigden, vrouwen en ouderen, groei van de productiviteit (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen), economische ontwikkelingen, mogelijk bedrijfsverplaatsing naar het buitenland, de aansluiting tussen vraag en aanbod, e.d.

Tot dusver heeft de activering van het huidige arbeidspotentieel in Nederland tot weinig resultaat geleid. Het stelsel van sociale zekerheid moet uitnodigen tot (hernieuwde) deelname aan de arbeidsmarkt. Re-integratie blijkt echter, vooral in combinatie met seizoenswerk, tot nu toe weinig succesvol. Lokale uitvoerders zijn van mening dat WWB-uitkeringsgerechtigden vaak niet in staat zijn om de overgang van uitkeringssituatie naar voltijd werken in één keer te maken. Behalve de afstand tot de arbeidsmarkt speelt ook motivatie een belangrijke rol. Zo zijn er onvoldoende prikkels voor werkzoekenden en zij willen het werk vanwege de aard en de tijdelijkheid vaak niet doen. Bij werkgevers ontbreekt soms de wil of de motivatie hen aan te nemen

**1.5 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op de arbeidsmarkt en op het gebied van sociale zekerheid? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?**

*Op macroniveau is er nauwelijks of geen verdringing, op lokaal en sectoraal niveau doen zich wel degelijk problemen voor. Dit wordt versterkt door constructies van detacheringen en schijnzelfstandigheid. Het principe van gelijk loon voor gelijk werk kan bij detacheringen niet altijd worden afgedwongen.*

### **Verdringing voorkomen**

De commissie constateert dat het kabinet op sectoraal niveau geen specifieke maatregelen neemt tegen verdringing. In sommige sectoren, zoals de bouw, transport en land- en tuinbouw, is verbetering mogelijk. De commissie beveelt aan:

4. Met cao-partijen in sectoren met veel arbeidsmigranten een autoriteit in te stellen met vergaande bevoegdheden om naleving van de cao af te dwingen en er voor te zorgen dat de gedupeerde werknemer alsnog krijgt waar hij recht op heeft. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Naleving cao voor Uitzendkrachten (SNCU) voor de uitzendsector. De minister is de cao-partijen daarbij behulpzaam met informatie van de Arbeidsinspectie en zo nodig met regels om effectieve naleving te bereiken. Ter voorkoming van uitholling van het stelsel van sociale zekerheid gaat de autoriteit ook oneigenlijke concurrentie tussen zelfstandigen en werknemers die onder de cao vallen bestrijden.

### **Schijnzelfstandigheid aanpakken**

De commissie ondersteunt de maatregelen die het kabinet neemt om schijnzelfstandigheid te bestrijden. Het kabinet heeft voorgesteld om de Belastingdienst die EU-burgers waarvoor nog geen vrij werknemersverkeer geldt en die zich melden als ondernemer, te laten controleren of zij daadwerkelijk als zelfstandige werken. Wanneer dit niet het geval is worden boetes opgelegd. De gegevensuitwisseling wordt op een aantal punten geïntensiveerd. Zo worden bijvoorbeeld signalen vanuit de Kamer van Koophandel gegeven aan de Arbeidsinspectie, gegevens uitgewisseld tussen het Handelsregister en de Belastingdienst, en tussen IND en de Arbeidsinspectie.

De commissie beveelt in aanvulling hierop aan:

5. De Arbeidsinspectie meer prioriteit te laten geven aan deze problematiek, bijvoorbeeld door (extra) inzet van interventieteams. Een suggestie hierbij is om de mogelijkheid te onderzoeken eventuele extra kosten te financieren uit (verhoging) van boetes.
6. De Arbeidsinspectie en de gemeentelijke inspectiediensten meer en in elke regio gecoördineerd te laten samenwerken.
7. Er beter op te gaan toezien dat de Sociale Verzekeringsbank niet te makkelijk een zelfstandige status geeft op de E-101 verklaring waarmee een arbeidskracht aantoonbaar is in welk land hij sociaal verzekerd is.

### **Malafide uitzendbureaus**

*De commissie is er van geschrokken dat er in Nederland 5 000–6 000 malafide uitzendbureaus zijn die meer dan 100 000 personen bemiddelen. Hierdoor worden arbeidsmigranten regelmatig onderbetaald, en soms zelfs uitgebuit. Het leidt tot een slecht imago van Nederland en een slecht imago voor de arbeidsmigrant. De huidige vorm van zelfregulering heeft gefaald.*

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamp) erkent dit probleem. Hij heeft maatregelen aangekondigd om gegevensuitwisseling te bevorderen en de positie van de gecertificeerde uitzendorganisaties te versterken. Bovendien zou er een verplichte registratie komen van buitenlandse uitzendbureaus die arbeidsmigranten uitzenden. Daarnaast wil de minister de wet Ketenaansprakelijkheid zo aanpassen dat bedrijven ook aansprakelijk zijn voor de loonbetaling als zij personeel inhuren via een niet-gecertificeerd (malafide) uitzendbureau, dat het loon van de

uitzendkracht niet betaalt (of minder dan het minimumloon betaalt). Het gaat hier dus om een nieuwe aansprakelijkheid naast de «gewone» inlenersaansprakelijkheid (het niet afdragen van loonheffingen en omzetbelasting door het uitzendbureau).

De commissie voelt evenals de minister de noodzaak om malafide uitzendorganisaties aan te pakken. De commissie beveelt daarom aan om:

8. Binnen twee jaar het aantal malafide uitzendbureaus tot nul te reduceren. De aanpak zou minimaal moeten bestaan uit een verplichte registratie met daaraan gekoppelde voorwaarden, inlenersaansprakelijkheid en effectieve handhaving. Recidive bij overtreding zou tot bedrijfssluiting moeten leiden. Tevens dient onderzocht te worden of en hoe de werkgever meer verantwoordelijkheid kan worden gegeven voor de kosten van terugkeer als de tewerkstellingsvergunning (tussentijds) wordt beëindigd.
9. Inlenende bedrijven rechtstreeks de premies en loonbelasting op een speciale geblokkeerde rekening van het uitlenende (uitzend-) bedrijf te laten betalen. De rekening kan alleen gebruikt worden voor betalingen aan de belastingdienst. De inlener wordt zo gevrijwaard van aansprakelijkheid en de overheid is zeker van de afdracht.

### **Uitbuiting**

*De commissie is geschrokken van de aard en omvang van uitbuitingssituaties.<sup>3</sup> Het gaat dan met name om onredelijk hoge kosten, wurgcontracten, onwetendheid over schijnzelfstandigheid, het onder valse voorwendselen migranten naar Nederland halen en oneigenlijke koppelingen tussen werk en huisvesting. Het vervolgen van daders van uitbuiting is moeilijk omdat maar weinig zaken onder de juridische definitie van arbeidsuitbuiting vallen.*

De commissie schat in dat als het probleem van de malafide uitzendbureaus is opgelost ook een deel van de uitbuitingssituaties vermindert. De commissie beveelt in aanvulling hierop aan:

10. Het kabinet te vragen of en op welke wijze de juridische definitie van arbeidsuitbuiting kan worden aangescherpt, en waar mogelijk uitgebreid. Uitvoerende instanties zijn dan beter toegerust om uitbuiting te herkennen en aan te pakken.
11. Een actiever voorlichtingsbeleid te voeren, daarbij gebruikmakend van sociale media en platforms om daarmee arbeidsmigranten weerbaarder te maken.
12. Op de eerste dag van tewerkstelling wordt in de taal van het land van herkomst (of in de taal die wordt verstaan en begrepen) gewezen op de rechten en plichten. Ook worden zij voorgelicht bij welke Nederlandse instanties zij terecht kunnen in geval van uitbuiting of andere ongewenste situaties.
13. In samenwerking met werkgevers te onderzoeken op welke wijze benadeelde werknemers voorrang kunnen worden gegeven voor nieuw werk op een tewerkstellingsvergunning.
14. De controle op tewerkstellingsvergunningen te verbeteren door strengere sancties toe te passen: werkgevers die in de fout zijn gegaan met tewerkstellingsvergunningen zouden die nooit meer mogen krijgen, bijvoorbeeld door two strikes out.

### **Onbenutte Nederlandse arbeidsaanbod**

*De pogingen om Nederlandse werklozen in te zetten op functies die nu vaak door arbeidsmigranten worden vervuld blijken tot op heden niet succesvol.*

<sup>3</sup> De commissie ziet dit breder dan de juridische definitie zoals opgenomen in artikel 273f van het wetboek van Strafrecht.

Meerdere kabinetten hebben geprobeerd de inzet van het Nederlands arbeidspotentieel te vergroten. De commissie ondersteunt dit doel, maar ziet tot op heden weinig resultaten. De commissie beveelt daarom aan:

15. Het kabinet te vragen om op korte termijn grondig te analyseren waarom de inzet van het Nederlandse arbeidspotentieel tot op heden niet succesvol is, alsmede een plan van aanpak voor verbetering op te stellen.

### **Beroep op de sociale zekerheid**

*Het beroep op sociale zekerheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is over het algemeen klein. Er lijkt een stijging waarneembaar, maar het is nog te vroeg om voorspellingen te doen voor de lange termijn.*

Het kabinet anticipeert op een mogelijk verdere stijging en heeft diverse acties aangekondigd. Zo is het kabinet voornemens de regels omtrent het beroep op bijstand aan te scherpen.

### **Loon en handhaving**

*Het handhavingsbeleid werkt onvoldoende*

Het kabinet kondigt diverse acties aan op het gebied van loon en handhaving. Zo stelt minister Kamp voor om eerder boetes op te leggen bij onderbetaling en inhouding van teveel loon, het wettelijk minimumloon effectiever te handhaven. Bovendien komt de minister van Veiligheid en Justitie met een nieuw systeem van toezicht op rechtspersonen om misbruik te voorkomen en te bestrijden. Verder kondigt de minister acties aan op het gebied van gegevensuitwisseling tussen gemeenten en inspectiediensten, handhaving via wet- en regelgeving en prioritering interventieteams. De commissie staat sympathiek tegenover deze initiatieven en geeft tegelijkertijd aan dat de Arbeidsinspectie efficiënter en effectiever kan worden ingezet.

### **1.6 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van huisvesting? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?**

*Er is kwalitatief en kwantitatief onvoldoende woningaanbod voor arbeidsmigranten. Dit komt doordat de toestroom is onderschat en er onvoldoende zicht is op het aantal arbeidsmigranten. Ook is het onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn op dit vlak tussen werkgevers, woningcorporaties en gemeenten. De problematiek wordt (te) laat gesignaleerd en op de agenda geplaatst en huisvesting wordt gerekend tot de lokale verantwoordelijkheid, terwijl het een regionaal karakter heeft. Slechte huisvesting wordt geaccepteerd door de arbeidsmigrant, die zo laag mogelijke woonkosten wil hebben. Huisvesting verzorgd door de werkgever, versterkt de afhankelijkheid en vergroot het risico van uitbuiting. Overbewoning in de grote steden en huisvesting op recreatie-terreinen veroorzaakt overlast.*

*De commissie is voorstander van ontkoppeling van wonen en werk. Dat wil niet zeggen dat de werkgever niet meer verantwoordelijk is voor werknemers die zij hier tijdelijk naar toehalen. Echter, het beheer en exploitatie van de woonruimte moet in handen komen te liggen van*



*andere partijen. Woningcorporaties moeten hierin een belangrijke rol gaan spelen.*

*De beleidsverantwoordelijkheid ligt bij de gemeenteautoriteiten. Sinds 2008 vindt er overleg plaats over ondersteunende maatregelen van het Rijk. De commissie is van mening dat er echter nog veel onwenselijke woonsituaties zijn, waar met spoed aan moet worden gewerkt. Het Rijk, provincies en gemeenten plaatsen zich te veel op afstand, waardoor de problematiek te lang blijft voortbestaan. De aanbevelingen die de commissie doet, hebben dan ook betrekking op het snel oplossen van de problemen.*

Het kabinet heeft diverse acties in gang gezet, zoals prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties, prestatieafspraken over de bouw van logiesachtige huisvesting, de verruiming van de Bouw- en Ruimtelijke Ordening – regelgeving voor het ombouwen van kantoren en andere panden naar huisvesting voor arbeidsmigranten en de mogelijkheid tot het verruimen van de tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan naar tien jaar. Het ontwikkelen van normen voor goede huisvesting in de cao voor uitzendkrachten en het Rijk biedt gemeenten ondersteuning in de vorm van een geïnitieerd netwerk voor gegevensuitwisseling. Er is een praktijkteam van het Rijk beschikbaar voor ondersteuning.

De commissie beveelt hierop in aanvulling aan:

16. Dat het kabinet er op stuit dat provincies en gemeenten gezamenlijk regionaal huisvestingsbeleid ontwikkelen. Het beleid zou voor de zomer van 2012 moeten worden aangeboden aan de Kamer en moet erin voorzien dat grote concentraties van arbeidsmigranten worden voorkomen en dat huisvesting voldoet aan in Nederland algemeen aanvaarde kwaliteitsnormen. Het beleid moet meetbaar zijn en helder maken hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn.
17. De mogelijkheden voor shortstay voorzieningen te vergroten voor gemeenten waar een huisvestingsproblematiek is, door:
  - a. Het versterken van de rol van Woningbouwcorporaties in het segment tijdelijke huisvesting.
  - b. Het aanpassen van de lijst behorende bij de ministeriële regeling «Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting». Tijdelijke sociale woonvoorziening zouden moeten vallen onder «Diensten van Algemeen Economisch Belang» (DAEB).
  - c. Het mogelijk maken van tussenvormen die zitten tussen shortstay voorzieningen en permanente huisvesting. Vooral in het segment van migranten die tussen de 1 en 2 jaar in Nederland verblijven, moeten de woningbouwcorporaties meer kunnen betekenen.
  - d. Het creëren van mogelijkheden voor een commerciële partij om huisvesting te organiseren op basis van het short stay principe
  - e. Het oprichten van een nieuw «soort» woningcorporatie, die de mogelijkheid heeft om tijdelijke woningbouw te realiseren.
  - f. Het voor de financiering van goede huisvesting werkgevers en corporaties laten samenwerken zodat een levensvatbaar product in de markt gezet kan worden. In het beheer en toezicht van deze voorzieningen zou de gemeente een verantwoordelijkheid moeten nemen vanwege de leefomgeving.
18. Het reguliere woningaanbod bij overschot in te zetten voor tijdelijke huisvesting.
19. Het ontwikkelen van een adequaat certificeringssysteem voor uitzendbureaus die werknemers willen huisvesten, waarbij in het

- arbeidscontract geen koppeling tussen werk en wonen wordt gelegd.
20. Het ontkoppelen van wonen en werk. Werkgevers kunnen wel huisvesting verzorgen, maar het beheer kan niet meer in handen van de werkgevers liggen. Wonen op het erf blijft vooralsnog als vorm mogelijk, mits onder strenge voorwaarden op het gebied van veiligheid, kwaliteit en een maximaal huurbedrag. Gemeenten moeten hier goed op handhaven.

**1.7 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van leefbaarheid? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?**

*Overlast op macroniveau is beperkt, maar lokaal doen zich wel degelijk problemen voor. In sommige wijken in grote steden is er overlast, met name door overbewoning. De wijze waarop de gemeente hiermee omgaat is cruciaal. Maar ook andere leefbaarheidsaspecten spelen een rol, zoals daklozen, verslaafden en criminaliteit.*

**Overlast (algemeen)**

De commissie beveelt aan:

21. Overlastproblemen die ontstaan door overbewoning op te lossen door verbetering van de huisvestingproblematiek en door het actief optreden van gemeenten.
22. Voorlichting te geven over de leefregels in de openbare ruimte en op het werk in Nederland, ook in landen van herkomst. Daarbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van sociale media.

**Daklozen, drank- en druggebruik**

*Daklozenproblematiek onder Midden- en Oost-Europeanen is landelijk gezien klein, maar doet zich vooral voor in Den Haag, Utrecht en Breda. Druggebruik komt in beperkte mate voor, er is wel sprake van overmatig alcoholgebruik. Er tekenen zich twee typen daklozen af. De groep die tijdelijk in de problemen zit en de «harde kern» met een meervoudige problematiek.*

*Het kabinet zet vooral in op het beperken van de toegang in de opvang door invoering van regiobinding en aanwezigheid van een meervoudige problematiek. Dit beperkt het aantal daklozen uit Midden- en Oost-Europa in (met name) de nachtopvang. Maar bijvoorbeeld in Den Haag is sprake van daklozen die op straat zwerven. Er is een pilot van Rijk en gemeenten gestart waarbij het verblijf wordt beëindigd van EU-burgers die een beroep doen op maatschappelijke opvang. Tot nu toe proberen gemeenten via vrijwillige repatriëring de mensen terug te sturen.*

De commissie beveelt aan:

23. Voorlichting en informatie te verstrekken die behulpzaam is bij het zoeken naar werk en/of huisvesting aan de groep die tijdelijk zonder werk en/of thuis zit om zo hun zelfredzaamheid zo snel mogelijk weer te herstellen.
24. Te bezien hoe (vrijwillige) repatriëring voor de groep met meervoudige problematiek tot de mogelijkheden behoort in het licht van de maatschappelijke kosten die deze groep veroorzaakt.

### **Criminaliteit**

*Criminaliteitscijfers van verdachten in Nederland uit de Midden- en Oost-Europese landen zijn hoger dan van autochtonen en stijgt ten opzichte van vorige jaren. Criminaliteit gepleegd in Nederland door mensen uit Midden- en Oost-Europa is echter niet zo zeer toe te schrijven aan arbeidsmigranten, maar juist aan mensen die louter met een crimineel motief naar Nederland komen. Dit leidt tot een slecht imago van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Bulgaren en Roemenen zijn vaak zowel slachtoffer als dader van mensenhandel. Onder mensenhandel valt ook arbeidsuitbuiting. Het aantal zaken dat onder de rechter komt neemt toe, maar blijft beperkt.*

Het kabinet wil EU-burgers die meerdere keren zijn veroordeeld voor een misdrijf ongewenst worden verklaard. Zij worden gedwongen Nederland te verlaten.

De commissie beveelt aan:

25. Internationale samenwerking en registratie te intensiveren tussen Midden- en Oost-Europese landen en Nederland op het gebied van arbeidsuitbuiting, mensenhandel en bestrijding van criminele bendes (niet zijnde arbeidsmigranten).
26. Aandacht te besteden aan de mogelijkheid om een gedeelte van de straf voorwaardelijk op te leggen onder de voorwaarde dat iemand terugkeert naar het eigen land. Hier is wijziging van het Wetboek van Strafvordering voor nodig. In België en Duitsland wordt al gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Criminelen krijgen bijvoorbeeld een straf opgelegd van drie maanden hechtenis en dan nog eens een halfjaar voorwaardelijk onder de voorwaarde dat zij zich daar niet meer laten zien. Als iemand op een later tijdstip – dat kan zijn na een aantal jaren – alsnog aangetroffen wordt in het desbetreffende land, moet hij alsnog die gevangenisstraf van een halfjaar uitzitten. Er wordt dus een duidelijke drempel opgeworpen om terug te keren naar Nederland.

### **1.8 In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van integratie, onderwijs en taal? Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen en tegen te gaan en wat is het effect van de inzet van deze instrumenten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?**

*Op sommige scholen waar veel kinderen van Midden- en Oost-Europeanen zitten, doen zich knelpunten voor. In het basisonderwijs hebben deze te maken met het kortdurende karakter van de bijzondere bekostiging ten aanzien van leerlingen uit Midden- en Oost-Europa en binnen het voortgezet onderwijs zijn de knelpunten van organisatorische aard. Het is onduidelijk of alle kinderen uit Midden- en Oost-Europa die in Nederland verblijven naar school gaan. Gebrek aan taalbeheersing bij de volwassenen leidt tot een hoger percentage ongevallen op het werk.*

### **Onderwijs**

In reactie op signalen van scholen over knelpunten heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) (van Bijsterveldt) maatregelen genomen. De bijzondere bekostiging ten aanzien van leerlingen uit Midden- en Oost-Europa voor personeel en materiële instandhouding is met ingang van 1 april 2009 verdubbeld.

Daarnaast kunnen gemeenten die een specifieke uitkering ontvangen op basis van artikel 168a van de Wet op het primair onderwijs, voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, schakelklassen inrichten voor kinderen die een (grote) taalachterstand hebben. Dit kabinet stelt structureel € 50 miljoen extra beschikbaar voor schakelklassen en zomerscholen.

Ook het voortgezet onderwijs kan aanspraak maken op extra bekostiging voor de opvang van nieuwkomers. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen voor aanvullende bekostiging gebruik maken van de regeling Nieuwkomers en de regeling eerste opvang vreemdelingen, beiden onderdeel van het Leerplusarrangement VO.

In aanvulling hierop beveelt de commissie aan:

27. De duur van de regeling van de bijzondere bekostiging voor leerlingen uit Midden- en Oost-Europa nader te bezien.
28. De leerplichtambtenaar actief kinderen te laten opsporen in buurten waar veel kinderen uit Midden- en Oost-Europa wonen die onder de leerplicht vallen, recht hebben op onderwijs, maar hier geen gebruik van maken.

#### **Taal**

29. De Arbeidsinspectie in haar ongevallenonderzoek het aspect van taalbeheersing te laten opnemen.

## 2 INLEIDING EN VERANTWOORDING

### 2.1 Aanleiding onderzoek

In mei 2004 traden tien landen uit Midden- en Oost-Europa toe tot de Europese Unie (EU). Met de toetreding van Polen, Tsjechië, Slowakije, Litouwen, Letland, Estland, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Malta tot de EU werd een belangrijke stap gezet om een einde te maken aan de deling van het Europese continent in Oost en West. In 2007 volgde Bulgarije en Roemenië.

De uitbreiding van de EU betekende een vergroting van de interne markt, 75 miljoen nieuwe burgers, nieuwe afzetgebieden en investeringsmogelijkheden. Bij de Europese interne markt hoort het recht van vrij verkeer voor werknemers en het recht van vrije vestiging. Naast vrij verkeer van kapitaal en diensten, worden zij gerekend tot de vrijheden die constituerend zijn voor de EU.<sup>4</sup>

In veel lidstaten van de oude Unie (EU-15) ontstond echter bezorgdheid over de grote economische kloof tussen de toetreders en de leden en de mogelijke groei van de migratie.<sup>5</sup> De EU-15 achtte een directe toepassing van het recht van vrij verkeer onwenselijk, uitgezonderd voor Malta en Cyprus. Zij kregen gelijk toegang tot vrij verkeer. In de toetredingsverdragen met de kandidaat-lidstaten werd de mogelijkheid van een tijdelijke beperking van het recht van vrij verkeer van werknemers opgenomen.<sup>6</sup> Lidstaten konden voor twee jaar (eerste fase) overgangsmaatregelen nemen met een mogelijke verlenging van drie jaar (tweede fase) en bij de dreiging van ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt nog eens twee jaar (derde fase); in totaal dus voor maximaal zeven jaar.

In de praktijk betekende dat meestal een vergunningsplicht voor burgers uit de nieuwe lidstaten. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden maakten in 2004 alle oude lidstaten gebruik van de mogelijkheid het vrije verkeer van werknemers te beperken. De verdragen kennen bovendien een zogenaamde standstill bepaling, dat wil zeggen een verbod om op bepaalde gebieden nieuwe beperkingen in te voeren. Bovenop de beperkingen van het vrije verkeer van werknemers besloten alleen Duitsland en Oostenrijk tot overgangsmaatregelen voor het vrije verkeer van diensten. In bepaalde sectoren verhinderden zij de detachering van werknemers uit de toetredende landen, bijvoorbeeld in de bouw en schoonmaaksector. Nog vóór het einde van de tweede fase boden de meeste oude lidstaten werknemers uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten vrije toegang tot hun arbeidsmarkt. In Nederland werd de verplichting een tewerkstellingsvergunning aan te vragen per 1 mei 2007 afgeschaft. Alleen België, Duitsland en Oostenrijk gingen de derde fase van overgangstermijnen in. Hun overwegingen hierbij hadden betrekking op de arbeidsmarkt, met name de kostenvoordelen van gedetacheerden en zelfstandigen.<sup>7</sup>

Per 1 mei 2011 is het vrije verkeer voor werknemers uit de in 2004 toetredende landen een feit.

Voor Bulgarije en Roemenië, die in 2007 toetraden tot de EU, gelden dezelfde bepalingen voor het vrije werknemersverkeer als in de verdragen met de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten. Finland, Zweden, Polen, Tsjechië, Slowakije, Litouwen, Letland, Estland, Slovenië en Cyprus stelden direct na toetreding hun arbeidsmarkt open voor Roemenen en Bulgaren. Griekenland, Spanje en Portugal volgden op 1 januari 2009.

<sup>4</sup> Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) bepaalt dat het verkeer van werknemers in de Unie vrij is. De lidstaten verplichten zich «... elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden...» af te schaffen. Beperkingen van de vrijheid werk te accepteren in een andere lidstaat, zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de Unie of er te verblijven nadat men een betrekking heeft vervuld, zijn alleen maar toegestaan «uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid...». Op grond van art 49 e.v. Verdrag Werking van de Europese Unie hebben burgers van de Unie het recht zich vrij te verplaatsen binnen de Unie en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten. In de preambule van het Verdrag van Lissabon geven de Lidstaten aan «...vastbesloten te zijn het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken ...».

<sup>5</sup> De economische kloof uit zich onder meer in de inkomensverschillen. De nieuwe lidstaten verdienen per persoon gemiddeld 40 procent van het inkomen van de burgers in de oude lidstaten. Eurostat (2004): GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS).

<sup>6</sup> Dit was niet nieuw. Een overgangsfase werd ook gehanteerd toen Griekenland in 1981 en Portugal en Spanje in 1986 lid werden van de EU. Voor Griekenland gold een overgangstermijn van zes jaar; voor Spanje en Portugal was een termijn van zeven jaar overeengekomen die uiteindelijk werd bekort tot zes jaar omdat de migratie uit beide landen achter bleef bij de verwachtingen. Het overgangsregime gold bij deze toetredingen overigens EU breed en de toepassing van overgangsmaatregelen werd niet zoals in 2004 overgelaten aan de individuele lidstaten.

<sup>7</sup> Hoge raad voor de werkgelegenheid (2006).

Conform de toetredingsverdragen eindigen de overgangsmaatregelen voor werknemers uit Roemenië en Bulgarije uiterlijk 1 januari 2014.

Toetreding tot de EU leidde onder meer tot een toename van het aantal migranten uit de nieuwe lidstaten naar de EU-15. In 2003 waren 1,6 miljoen burgers in de oude lidstaten afkomstig uit de tien Midden- en Oost-Europese lidstaten, Bulgarije of Roemenië; in 2010 is dat aantal naar schatting gegroeid tot 5,3 miljoen.<sup>8</sup> De groei van het aantal arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten valt samen met een nog grotere toename van migratiestromen uit niet-Europese landen (18,6 miljoen) en andere EU-15 lidstaten (7,1 miljoen). In totaal is momenteel acht procent van de totale bevolking in de oude lidstaten migrant.

Uitgaande van 75 miljoen inwoners in de nieuwe lidstaten, migreerde circa zeven procent van de burgers uit de nieuwe lidstaten naar de EU-15. De meeste arbeidsmigranten (met name Polen, Litouwen en Slowaken) vestigden zich in Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Spanje, Italië en Duitsland waren de belangrijkste bestemming voor Roemenen. Hetzelfde gold voor de Bulgaren, aangevuld met Griekenland. In totaal maken zij 1,4 procent uit van de totale bevolking in de oude lidstaten. Het aandeel Tsjechen en Slovenen dat is gemigreerd is relatief laag, omdat de economieën tussen de ontvangende en zendende landen beter te vergelijken zijn.

De uitbreiding uit 2004 heeft volgens de Europese Commissie vijf voordelen opgeleverd voor de EU als geheel: de democratie is verder verankerd, de veiligheid en stabiliteit op het continent zijn vergroot, het politieke gewicht van de EU is op wereldschaal toegenomen, de levensstandaard is gestegen en het concurrentievermogen, groei en de werkgelegenheid nam toe.<sup>9</sup>

De toetreding tot de EU leidde, met name voor de nieuwe lidstaten, tot economische groei, hogere welvaart en afnemende werkloosheid.<sup>10</sup> Op Europees niveau heeft de immigratie uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten weinig tot geen effect gehad voor de arbeidsmarkten van de EU-15.<sup>11</sup>

Ook Nederland heeft van de toetreding geprofiteerd. De handel met deze landen en directe investeringen in deze landen is gestegen. Nederland behoort tot de top van investeerders in deze landen.

Als gevolg van vrij verkeer van werknemers zijn arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten naar Nederland gekomen. Waren er in 2007 circa 80 000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland geregistreerd als inwoner of werknemer, in 2011 zijn dit er circa 200 000.<sup>12</sup> De verwachting is dat het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland in elk geval op korte termijn nog verder zal toenemen, als eerste met Bulgaren en Roemenen. Ook mag een toename verwacht worden indien de EU wordt uitgebreid met landen uit Zuidoost-Europa.

Uit een aantal onderzoeken blijkt dat de komst van de arbeidsmigranten voor Nederland vooral op de korte termijn leidt tot economische groei. Op de lange termijn zal deze winst verwaarloosbaar zijn. Het grootste gedeelte valt toe aan arbeidsmigranten zelf, wat overblijft is voor werkgevers en kapitaalverschaffers.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Gegevens EC, gebaseerd op Eurostat bevolkingsstatistieken en Labour force survey (LFS). De schatting voor 2010 is voor alle landen gebaseerd op de waargenomen groei in de LFS data van 2009Q4 to 2010Q4. Het totale aantal migranten zal in werkelijkheid hoger liggen, omdat een deel van de migratiestromen zich gedeeltelijk of geheel onttrekt aan registratie, zoals seizoensarbeiders en illegale werknemers.

<sup>9</sup> Europese Commissie (2009).

<sup>10</sup> Brücker et al (2009).

<sup>11</sup> Kahanec et al (2009).

<sup>12</sup> Malta en Cyprus niet meegerekend. CBS Webmagazine (25 juli 2011).

<sup>13</sup> CPB (2011) (Kamerstuk 32 680, nr. 8); CPB (2004); Nijkamp (2010), Mees (2009); Versantvoort, Vossen, van der Ende, e.a. (2006), Holland, Fic, Rincon-Aznar, Stokes en Paluchowski (2011).

Ook de bijdrage van arbeidsmigratie aan de collectieve sector laat door de tijd een wisselend beeld zien. Het positieve saldo verandert naarmate arbeidsmigranten ouder worden. Dan dalen de belastingopbrengsten, terwijl de uitgaven aan AOW en gezondheidszorg zullen toenemen.<sup>14</sup> Er is macro vooralsnog weinig tot geen effect geweest op de arbeidsmarkt, maar dat neemt niet weg dat in bepaalde sectoren sprake is van verdringing of druk op de lonen door de komst van arbeidsmigranten.<sup>15</sup>

De toename en concentratie van het aantal arbeidsmigranten in sommige regio's en een aantal bedrijfstakken heeft de afgelopen jaren tot problemen geleid op het gebied van de arbeidsmarkt, huisvesting en leefbaarheid. In een aantal gevallen worden werknemers uit deze landen uitgebuit door de werkgever, en soms is er sprake van overbewoning, waardoor overlast ontstaat voor de buurt. Een ander veel gehoord geluid is dat er sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. Om de arbeidsmigratie in goede banen te leiden is het belangrijk om de gevolgen ervan in kaart te brengen en vervolgens lessen te trekken voor de toekomst.

Sinds 2004 heeft de Kamer gewezen op de toenemende instroom en de daarmee samenhangende problematiek. In bijlage 1 wordt de politieke context uitvoerig beschreven. Desondanks bestaan de problemen nog steeds. De Tweede Kamer stemde dan ook op 15 maart 2011 in met het voorstel van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 februari 2011 om een parlementair onderzoek in te stellen naar «Lessen uit recente arbeidsmigratie».<sup>16</sup> Met dit onderzoek wordt uitvoering gegeven aan één van de drie onderzoeken van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2011, welke op 7 december 2010 door de Tweede Kamer zijn aangenomen.<sup>17</sup>

Voor het eind van 2011 moet het kabinet het Nederlandse standpunt betreffende de overgangperiode voor Roemenië en Bulgarije aan de Europese Commissie kenbaar maken. Voor deze landen geldt, dat tot uiterlijk 1 januari 2014 een overgangsregeling mag worden aangehouden. In het najaar zal een debat met de Kamer plaatsvinden. Dit rapport levert een bijdrage aan dat debat.

## **2.2 Samenstelling commissie en staf**

### *Samenstelling van de commissie*

Tijdens de constituerende vergadering van de commissie op 6 april 2011 heeft de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (in vervolg: de commissie) het lid Koopmans tot voorzitter gekozen. Het lid Arib is tot ondervoorzitter gekozen.

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- de heer G.P.J. Koopmans (CDA), voorzitter
- mevrouw K. Arib (PvdA), ondervoorzitter
- mevrouw K.C.J. Straus (VVD)
- de heer I.H.C. van den Besselaar (PVV)
- de heer P. Ulenbelt (SP)
- de heer A.G. Schouw (D66)

### *Samenstelling van de staf*

De staf van de commissie bestaat uit ambtenaren van de Tweede Kamer en gedetacheerde rijksambtenaren.

De samenstelling van de staf is als volgt:

---

<sup>14</sup> SEO (2008)

<sup>15</sup> SEO (2011); SEO (2008).

<sup>16</sup> Handelingen II, 15 maart 2011, 60-26-37.

<sup>17</sup> Handelingen II, 7 december 2010, blz. 31–35.

- de heer M.E. Esmeijer, griffier
- mevrouw L.K. Middelhoven, onderzoekscoördinator
- mevrouw S. Vink, stafmedewerker onderzoek
- de heer S. van As, stafmedewerker onderzoek
- de heer H. Junk, adviseur Europese Zaken
- mevrouw M.W. Albers, informatiespecialist
- mevrouw M. van Staveren, communicatieadviseur
- mevrouw M. Rotermundt, commissieassistent

Het team is daarnaast op verschillende momenten versterkt door:

- mevrouw J.F. Seriese-van der Hout, adviseur Europese Zaken
- de heer L.K. Klokkenburg, adjunct medewerker Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
- de heer M. Verhulst, stagiair
- mevrouw A.E.A.J. Hessing-Puts, adjunct-griffier
- mevrouw M.J. Janssen, adjunct-griffier
- mevrouw L. Herink, hoofdredacteur

### **2.3 Onderzoeksopdracht**

Het parlementair onderzoek heeft tot doel te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost-Europa om lessen te kunnen trekken voor toekomstige openstelling van de Nederlandse grens voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië en mogelijk in de toekomst voor werknemers uit Zuidoost-Europa.

Op basis van deze doelstelling is in het onderzoeksvoorstel de volgende probleemstelling geformuleerd: «Welke lessen zijn er te leren van de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa met het oog op toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit andere landen uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen?»

Op basis van de probleemstelling zijn er twaalf onderzoeksvragen geformuleerd:

#### *Algemeen*

1. In welke sectoren en regio's zijn recente arbeidsmigranten werkzaam en om welke aantallen gaat het (gerelateerd aan totaal aantal werkzame personen per sector en regio)? (Hoofdstuk 3)
2. Hoe zal het aantal arbeidsmigranten zich naar verwachting ontwikkelen in de komende jaren? (Hoofdstuk 3)

#### *Arbeidsmarkt*

3. Wat zijn de pullfactoren van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen en eventueel te blijven? (Hoofdstuk 3)
4. Waar heeft de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn behoefte aan, mede in relatie tot het Nederlandse arbeidsaanbod? In hoeverre verschilt dit tussen sectoren en regio's? (Hoofdstuk 3)
5. In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, zoals verdringing, oneerlijke concurrentie, verloningsfraude en misbruik van de werknemers in Nederland? (Hoofdstuk 4)
6. Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen dan wel tegen te gaan? In hoeverre is er sprake van Europese of verdragsrechterlijke belemmeringen geweest bij het ingezette beleid? (Hoofdstuk 4)



7. Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten? (Hoofdstuk 4)
8. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, mede gegeven de diversiteit van arbeidsmigranten? (Hoofdstuk 1)

*Huisvesting, leefbaarheid en onderwijs*

9. In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van de leefbaarheid, zoals huisvestingsproblematiek, criminaliteit, drugs/drankproblematiek, overlast, culturele problemen en onderwijs in Nederland? (Hoofdstuk 5 tot en met 7)
10. Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen dan wel tegen te gaan? In hoeverre is er sprake van Europese en verdragsrechtelijke belemmeringen bij het ingezette beleid? (Hoofdstuk 5 tot en met 7)
11. Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten? (Hoofdstuk 5 tot en met 7)
12. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, mede gegeven de diversiteit van arbeidsmigranten? (Hoofdstuk 1)

Om enig referentiekader te hebben zijn bij de beantwoording van de vragen 3 tot en met 12 ook enkele andere EU-landen betrokken, waaronder Duitsland, België, Italië en Spanje. Ook is er aandacht besteed aan de gevolgen voor het land van herkomst.<sup>18</sup>

## **2.4 Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is verricht in een aantal fasen.

*Literatuur- en bronnenonderzoek, besloten gesprekken en werkbezoek*

Allereerst is door de staf een literatuur- en bronnenonderzoek verricht. Daarnaast zijn de ambassades van de referentielanden benaderd om informatie aan te leveren. Aangezien hun reactie onvoldoende handvatten bood is vervolgens het ministerie van Buitenlandse Zaken benaderd met dezelfde vraag.

Daarnaast waren er in de periode 18–20 mei 2011 besloten gesprekken met 86 experts om zicht te krijgen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de leefbaarheid als gevolg van de komst van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Ook hield de commissie op 30 mei 2011 een besloten expertmeeting met vier Europese experts. Deze expertmeeting ging over het Europees-rechterlijke kader van de besluitvorming en de verlenging van het overgangsregime vrij verkeer werknemers voor Bulgaren en Roemenen. De experts zijn ook gevraagd om een position paper te schrijven, welke de commissie, met toestemming, heeft gebruikt voor het rapport.

Vervolgens heeft de commissie op 6 juni 2011 een werkbezoek gebracht aan de gemeenten Den Haag, Westland, Rotterdam en Zundert met als doel een beeld te krijgen van de praktijk. De commissie heeft een aantal wijken bezocht waar veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa wonen, een zogenaamd «Polenhotel», een orchideeënkweker waar veel Polen werkzaam zijn, een basisschool met veel leerlingen uit Polen, Roemenië en Bulgarije en daarnaast uitgebreid gesproken met diverse organisaties die zich bezighouden met de arbeidsmigranten.

*Uitbesteed onderzoek*

Op basis van de verkregen informatie uit de eerste fase is besloten aanvullend twee deelonderzoeken uit te besteden. SEO Economisch

<sup>18</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 1, bijlage 2.

Onderzoek is door de commissie gevraagd een eerder verrichte analyse naar verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van de komst van arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen te actualiseren.<sup>19</sup> SEO Economisch Onderzoek bracht daarvoor op 21 juni 2011 een offerte uit, waarmee de commissie op 30 juni 2011 instemde. Daarnaast stelde de commissie de Tweede Kamer voor om het Centraal Planbureau te verzoeken een actuele raming op te stellen van de arbeidsmigratiestroom naar Nederland uit de Midden- en Oost-Europese landen, met name Polen, Bulgarije en Roemenië en de effecten daarvan op de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. De Tweede Kamer stemde daar op 30 juni 2011 mee in.<sup>20</sup> Halverwege augustus ontving de commissie de deelonderzoeken, die vervolgens zijn verwerkt in het eindrapport (hoofdstuk 3 en 4). De deelonderzoeken zijn als bijlagen opgenomen bij dit rapport.<sup>21</sup>

#### *Openbare gesprekken*

Op basis van de opgedane kennis uit de eerste fase zijn er in de periode 15-17 juni 2011 openbare gesprekken gevoerd met 34 personen. Deze personen zijn mede geselecteerd op basis van de besloten gesprekken. Uitgangspunt daarbij was om met een beperkt aantal mensen het gesprek aan te gaan, die vanuit hun rol en positie een bijdrage konden leveren aan de diverse thema's van het onderzoek. Voor een lijst van geraadpleegde personen, zie bijlage 2. Het doel van de openbare gesprekken van de commissie was:

- het verder vergroten van de kennis van en inzicht in het onderwerp;
- het toetsen van bevindingen uit de eerste fase en mogelijke conclusies in het openbaar;
- het publiekelijk vernemen van de mening van verschillende actoren.

De commissie wijst er op dat de openbare gesprekken geen onderdeel waren van een parlementaire enquête en derhalve niet tot doel hadden om personen onder ede te verhoren. Net als bij de expertmeetings zijn de genodigden gevraagd om een position paper te schrijven die de commissie, met toestemming, heeft gebruikt voor het rapport.

#### *Aanvullend informatieverzoek aan ministers*

Aangezien bij de openbare gesprekken geen ministers zijn gehoord en de commissie overwoog alsnog gesprekken met hen te plannen, besloot de commissie op 23 juni 2011 om eerst schriftelijk een aantal vragen uit te zetten. Doel daarvan was onder meer om na te gaan of de commissie een compleet beeld had gekregen van de beschikbare beleidsinformatie en om achteraf te vernemen hoe de verschillende bewindspersonen terugkijken op de periode sinds 2004. Op basis van de antwoorden heeft de commissie besloten geen gesprekken met de ministers te plannen.

#### *Buitenlands werkbezoek en aanvullende informatievraag*

Aangezien de eerste en tweede fase van het onderzoek niet voldoende inzicht boden in de gevolgen voor het land van herkomst zelf, besloot de commissie op 9 juni 2011 om op werkbezoek te gaan naar Bulgarije en Roemenië. Dit werkbezoek was in de week van 21–26 augustus 2011. Het werkbezoek had tot doel inzicht te krijgen in de omvang en samenstelling van (eventuele toenemende) emigratie van Roemeense en Bulgaarse werknemers naar Nederland op korte en middellange termijn en de gevolgen van (eventuele toenemende) emigratie voor het land zelf.<sup>22</sup> Daarnaast zijn de ambassades van Polen, Hongarije, Bulgarije en Roemenië verzocht nadere informatie aan te leveren omtrent de gevolgen voor het land van herkomst.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Heyma, Berkhout, van der Werff en Hof (2008).

<sup>20</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 2.

<sup>21</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 8 en nr. 9.

<sup>22</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 6.

<sup>23</sup> Commissiebesluit 26 mei 2011.

### *Eindrapport*

Op basis van alle gegevens die in de loop van het onderzoek verzameld zijn, is vervolgens dit eindrapport tot stand gekomen.

## **2.5 Leeswijzer**

De opbouw van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk 2 bevat de inleiding en verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland. Daarin wordt een beschrijving gegeven van de motieven van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen, de problemen rondom registraties, de aantallen arbeidsmigranten die in Nederland zijn, de locaties waar zij zich bevinden en de sectoren waarin arbeidsmigranten werken. Ook wordt ingegaan op de toekomstige verwachtingen rondom vraag en aanbod van arbeidsmigranten. In hoofdstuk 4 tot en met 7 komen de feitelijke problemen op het gebied van de arbeidsmarkt, huisvesting, leefbaarheid, integratie, taal en onderwijs aan de orde en de effecten van het gehanteerde beleid. Het rapport eindigt met een hoofdstuk Aandachtspunten voor het debat over de vrije toetreding van Roemeense en Bulgaarse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De hoofdconclusies, lessen en aanbevelingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 1.

### **3 ARBEIDSMIGRATIE UIT MIDDEN- EN OOST-EUROPA NAAR NEDERLAND**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland sinds de toetreding van verschillende Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) in 2004 en 2007. Eerst wordt stilgestaan bij de redenen van migratie en de factoren die de aantrekkelijkheid van Nederland bepalen voor migranten. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3: wat zijn de pullfactoren van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen en eventueel te blijven?

Vervolgens wordt ingegaan op het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland en wordt de ontwikkeling geschetst sinds 2007. Ook wordt ingezoomd op de sectoren waarin arbeidsmigranten werken en de regio's waarin zij verblijven. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1: in welke sectoren en regio's zijn recente arbeidsmigranten werkzaam en om welke aantallen gaat het? Speciale aandacht daarbij krijgt het onderwerp registraties, omdat bij het bepalen van aantallen dat een belangrijke rol speelt. Het hoofdstuk eindigt met de toekomstige verwachtingen rondom vraag en aanbod van arbeidsmigranten. Daarmee wordt antwoord gegeven op vraag 2: Hoe zal het aantal arbeidsmigranten zich naar verwachting ontwikkelen in de komende jaren? en vraag 4: Waar heeft de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn behoefte aan, mede in relatie tot het Nederlandse arbeidsaanbod? In hoeverre verschilt dit tussen sectoren en regio's?

#### **3.2 De redenen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa om hier te komen en eventueel te blijven zijn vooral economisch van aard**

De motieven van inwoners uit Midden- en Oost-Europa om te emigreren zijn vooral van economische aard. Men is in eigen land ontevreden over het inkomen, de arbeids- en leefomstandigheden, baanzekerheid en men heeft weinig vertrouwen in toekomstige verbeteringen van de situatie. Welk land de voorkeur heeft bij migranten wordt onder andere bepaald door de beschikbaarheid van werk, de hoogte van het netto loon, het bedrag wat men netto overhoudt om te sparen, het asiel- en migratiebeleid van de bestemmingslanden (bijvoorbeeld het al dan niet hebben van overgangsmaatregelen), de geografische afstand, taal, klimaat en cultuur. Ook is het van belang of migranten netwerken hebben in het land van bestemming. Deze motieven gelden vooral voor arbeidsmigranten. Voor bijvoorbeeld (hoger opgeleide) vrouwen, gezinsmigranten, asielzoekers of studenten zijn (ook) andere factoren bepalend.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de migranten uit Midden- en Oost-Europa vooral te vinden zijn in Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (hier gaat het vooral om Polen, Litouwen en Slowaken), Italië, Spanje en Duitsland (vooral Bulgaren en Roemenen) en Griekenland (vooral Bulgaren). Naast economische motieven spelen de verwantschap met de taal (Romaanse talen), de wens om Engels te leren en het opbouwen van netwerken een rol.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Verslag openbaar gesprek met Prof. dr. Korf, UvA, 17 juni 2011.

*Nederland is een onaantrekkelijk land voor wat betreft de taal, het imago en huisvesting*

Mogelijke belemmeringen voor de keuze voor Nederland is de taal, zo bleek onder meer uit het buitenlands werkbezoek. Daarnaast is het in Nederland moeilijk om goede huisvesting te regelen. Ook het imago van Nederland met betrekking tot de houding jegens migranten speelt een rol.

De heer **Van Gool**: «*We denken vaak dat Nederland het paradijs is, maar dat is helaas niet waar. Arbeidsmigranten vanuit Midden- en Oost-Europa gaan, net als de kenniswerkers, eerst naar de Engelstalige landen toe, Groot-Brittannië, Ierland of de Verenigde Staten. Er zijn veel Polen die in de Verenigde Staten werken, ook tijdelijk. Het salaris is een belangrijk punt. Daarop scoort Scandinavië heel hoog. Beeldvorming speelt ook een belangrijke rol. Daarin scoort Nederland wat minder, met bepaalde uitspraken die hier zijn gedaan. Men voelt zich hier niet altijd welkom. De top drie van landen waarnaar men toegaat, wordt dus gevormd door Groot-Brittannië, Ierland en Scandinavië. Op dit moment staat Nederland op de vierde plaats, maar Duitsland en Oostenrijk hebben per 1 mei van dit jaar hun grenzen geopend. Salarissen in Duitsland liggen wat lager en er is ook minder zekerheid. Er is maar voor een gedeelte van de bedrijfstakken een minimumloon. De kans op uitbuiting is dus wat groter. Duitsland is echter dichterbij en huisvesting is in Duitsland en Oostenrijk gemakkelijk te regelen, terwijl dat in Nederland het grootste probleem is voor arbeidsmigranten. Dat zal continu een rol spelen.»<sup>25</sup>*

*Nederland is een aantrekkelijk land voor wat betreft de beschikbaarheid van werk en de hoogte van het loon*

Nederland is vergeleken met andere landen, voor wat betreft de beschikbaarheid van werk en de hoogte van het netto loon in vergelijking met het land van herkomst een aantrekkelijk land.<sup>26</sup> Zo kent Nederland de laagste werkloosheidscijfers binnen de EU en behoort het samen met Luxemburg tot de landen met het hoogste minimumloon. Hoewel de loonverschillen tussen thuisland en Nederland sinds 2004 kleiner zijn geworden, zijn ze, gekeken naar het verschil in minimumloon nog steeds aanzienlijk.

---

<sup>25</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Slagmolen, secretaris arbeidsmarkt VNO-NCW, de heer van Gool, directeur OTTO-Workforce en de heer Euwals, programmeur arbeidsmarkt en welvaartstaat CPB, 15 juni 2011.

<sup>26</sup> Position paper B. ter Weel (2011), *Migratielessen voor de middellange termijn*.

**Tabel 1 Minimum maandloon en werkloosheidscijfers van enkele Europese landen**

Land	Bruto minimum maandloon (2011)	Minimum maandloon in koopkrachtstandaard (PPS) (geschatte cijfers tweede helft 2011) <sup>1</sup>	Werkloosheid (juni 2011)
Nederland	€ 1 424	1 352	4,1%
België	€ 1 415	1 294	7,4%
Duitsland	–	–	6,1%
Verenigd Koninkrijk	€ 1 139	1 139	7,7% <sup>2</sup>
Spanje	€ 748	774	21,0%
Italië	–	–	8,0%
Ierland	€ 1 462	1 237	14,2% <sup>3</sup>
Griekenland	€ 863	917	15,0% <sup>3</sup>
Frankrijk	€ 1 365	1 220	9,7%
Denemarken	–	–	7,2%
Finland	–	–	7,8%
Noorwegen	–	–	3,4% <sup>2</sup>
Zweden	–	–	7,5%
Polen	€ 349	555	9,0%
Roemenië	€ 157	272	7,5%
Bulgarije	€ 123	243	11,4%
Estland	€ 278	370	13,8% <sup>3</sup>
Hongarije	€ 281	432	9,9%
Letland	€ 282	407	16,2% <sup>3</sup>
Litouwen	€ 232	365	16,3% <sup>3</sup>
Luxemburg	€ 1 758	1 466	4,5%
Polen	€ 349	555	9,0%
Slovenië	€ 748	891	8,4%
Slowakije	€ 317	445	13,4%
Tsjechië	€ 319	439	6,5%

<sup>1</sup> Het netto minimum maandloon is niet beschikbaar, omdat ieder land dit verschillend berekend. In plaats daarvan hanteert Eurostat de koopkrachtstandaard, The Purchasing Power Standard (PPS). PPS corrigeert prijsverschillen tussen landen: één PPS kan dezelfde hoeveelheid goederen en diensten kopen in elk land.

<sup>2</sup> Betreft cijfer voor april.

<sup>3</sup> Betreft cijfer voor maart.

Bron: Eurostat (2011). *Monthly minimum wages – bi-annual data in EUR en Purchasing Power Standard. Harmonised unemployment rate by gender – total.*

Uit onderzoek van Risbo onder 746 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa uit 2009 blijkt voor meer dan de helft van de respondenten de beschikbaarheid van werk de reden te zijn om naar Nederland te komen. Ook het loon in Nederland speelde voor bijna de helft van de respondenten een rol. Voor een kwart van de respondenten waren de arbeidsomstandigheden een argument om in Nederland te gaan werken. Verder bleek voor ruim een op de vijf van de respondenten de aanwezigheid van vrienden en kennissen een rol te spelen bij de keuze voor Nederland. Voor 18 procent speelde de cultuur in Nederland een rol en voor 17 procent speelde huisvesting mee bij de keuze voor Nederland.<sup>27</sup> Net als de keuze voor andere landen vormen de economische motieven, dus met name werk, de belangrijkste factor om als migrant uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland te komen, zowel voor de mannen als de vrouwen. In de periode voordat deze landen tot de EU behoorden was juist gezinsmigratie het belangrijkste motief om naar Nederland te komen.<sup>28</sup>

#### *Redenen voor keuze Nederland verschillen tussen arbeidsmigranten*

Er zijn enkele opvallende verschillen tussen de groepen uit Midden- en Oost-Europa. Zo blijkt voor meer dan de helft van de Polen (60 procent) en de overige burgers uit de Midden- en Oost Europese lidstaten (52 procent) de beschikbaarheid van werk in Nederland mee te spelen. Van de Bulgaren en Roemenen geeft slechts een derde aan, dat dit een rol speelde bij hun keuze voor Nederland. Voor hen speelden vooral het loon

<sup>27</sup> Weltevrede, de Boom, Rezai, e.a. (2009); Schothorst (2009).

<sup>28</sup> CBS (2010).

een rol (54 procent). Ook de huisvesting in Nederland woog bij de Polen vaker mee in de keuze voor Nederland, dan bij de andere groepen.<sup>29</sup>

**Tabel 2 Belangrijkste redenen voor keuze Nederland in percentages (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Totaal	middellang	kort <sup>1</sup>	Polen	Bulgaren/ Roemenen	overig	man	vrouw
Beschikbaarheid werk in Nederland	54,6	54	54,7	59,7	32,5	52,1	57,1	51
Loon in Nederland	46,2	42,5	47,4	45,5	54,4	40,4	47,7	44,5
Arbeidsomstandigheden in Nederland	25,2	26,4	24,8	25,3	24,6	25,5	27,8	21,6
Aanwezigheid vrienden en kennissen	20,8	20,1	21	22,1	19,3	14,9	20,9	20
Cultuur in Nederland	18	16,1	18,5	17,8	16,7	20,2	20,4	15,2
Huisvesting in Nederland	17,3	19	16,8	19,9	10,5	10,6	18,2	15,8
Reisafstand tot herkomstland	13,3	10,3	14,2	13,9	7,9	16	16,8	8,1
Aanwezigheid familieleden	13,3	20,7	11	13	15,8	11,7	9,4	19
Aanwezigheid landgenoten	12,2	9,2	13,1	13,9	9,6	5,3	14,1	9,4
Kosten levensonderhoud	8,8	10,9	8,2	9,5	5,3	9,6	9,8	7,1
Toegankelijkheid sociale voorzieningen	8	11,5	7	8,6	5,3	8,5	9,6	6,1
Overig	5,3	3,4	5,9	4,8	6,2	8,5	5,3	5,7

<sup>1</sup> Korte termijn arbeidsmigranten: de groep migranten die werkt in Nederland en voor de laatste keer in 2008 of 2009 naar Nederland is gekomen. Middellange termijn arbeidsmigranten: de groep arbeidsmigranten die werkt in Nederland en voor de laatste keer naar Nederland is gekomen tussen 2004 en 2007. Bron: A.M. Weltevrede, e.a. 2009, p.51. Overig betreft ingevulde open antwoorden als gezin/partner, zomaar/avontuur, cannabis en dergelijke en studie.

De heer **Grijpstra**: «In sommige delen van Polen en in andere MOE-landen is er nog veel werkloosheid. De mensen worden uit de regio's gehaald waar naar verhouding weinig werk is. In Nederland is er, hoewel het verschil kleiner wordt, toch nog aanzienlijk meer te verdienen dan in het land van herkomst. Dat zijn de belangrijkste drijfveren om deze kant op te komen»<sup>30</sup>

*Uitzendbureaus spelen een belangrijke rol bij de keuze voor Nederland*  
Ook de rol van de uitzendbureaus bij met name seizoensarbeid is van invloed op de keuze voor Nederland. Het is een typisch Nederlands verschijnsel van werving van arbeidskrachten. Uitzendbureaus vestigen zich in de landen van herkomst en werven daar arbeidsmigranten.

De heer **Grijpstra**: «Daar gevestigde uitzendbureaus bieden totaalpakketten aan met huisvesting, reis en alles erop en eraan. Dat vinden mensen die niet weten wat er in Nederland allemaal te halen valt, vaak aantrekkelijk. Dat speelt zeker een rol»<sup>30</sup>

Dit gebeurde twintig jaar geleden als eerste in Polen, omdat Poolse burgers van Duitse afkomst en met een Duits paspoort sinds de oprichting van de EU in 1992 de Europese arbeidsmarkt op konden zonder beperkingen. Daarbij had Duitsland in de jaren negentig geen arbeidsmarkttekorten, waardoor de migratie naar Nederland op gang kwam. Nu zien we hetzelfde gebeuren bij Oekraïners van Poolse afkomst die makkelijk een Pools paspoort kunnen krijgen en tevens bij Roemenen van Hongaarse afkomst. Zij kunnen sinds 2011 een Hongaars paspoort krijgen, omdat in Hongarije een wet is aangenomen die de Hongaarse nationaliteit toekent aan iedereen die Hongaarse voorouders heeft. Nederlandse uitzendbureaus, zoals Exotic Green, zien daar een gat in de markt, omdat voor Hongaren geen arbeidsmarktbeperkingen gelden en voor Roemenen (vooralnog) wel.

#### *Verblijfsduur verschilt tussen arbeidsmigranten*

Naast de redenen om te komen verschilt ook de verblijfsduur van de migranten. Studenten, stagiaires en au pairs zijn hier voornamelijk voor een korte periode, terwijl gezinsmigranten zich hier juist willen vestigen.

<sup>29</sup> Weltevrede (2009); Schothorst (2009).

<sup>30</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Van Rij, clustermanager Regioplan en de heer Grijpstra, manager Werk en Inkomen Research voor Beleid, 16 juni 2011.

Seizoensarbeiders met een tijdelijk contract komen hier maximaal een aantal maanden, terwijl arbeidsmigranten die een regulier contract hebben of komen als zelfstandige, hier enkele jaren blijven. Daaronder is ook een groep (semi-) permanente vestigers.

Onderzoek laat zien dat een groot deel van de migranten zich tijdelijk vestigt in het land van bestemming.<sup>31</sup> Zo is van de Poolse immigranten die in de jaren 2000–2009 naar Nederland kwamen, inmiddels bijna zestig procent weer vertrokken. Dit aandeel is iets kleiner dan onder de Spaanse en Italiaanse immigranten uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, maar beduidend groter dan onder Turken en Marokkanen die in die tijd naar Nederland kwamen.

Poolse immigranten lijken meer mogelijkheden te hebben om terug te keren naar Polen dan de Turkse en Marokkaanse immigranten die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen. De economische situatie in Polen is immers beter dan in Turkije en Marokko destijds en ontwikkelt zich nog steeds in positieve zin. Daarnaast speelt het EU-lidmaatschap een belangrijke rol, vanwege de vrije vestiging van EU-onderdanen. Dat is een andere situatie dan voor bijvoorbeeld de Marokkaanse immigranten van destijds.

Anders dan destijds onder Turken en Marokkanen, is dat van groot-schalige gezinshereniging onder Poolse immigranten (vooralnog) geen sprake is.

Hoewel een groot deel van de migranten zich tijdelijk in Nederland vestigt, verschilt de verdeling naar verblijfsduur per herkomstgroep. Dit blijkt uit cijfers onder eerste generatie allochtonen (geboren in het buitenland en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren) uit Midden- en Oost-Europa. Zo verblijft één op de vijf eerste generatie allochtonen tot één jaar in Nederland en is de verblijfsduur van Bulgaren het kortst.

**Tabel 3 Eerste generatie allochtonen naar verblijfsduur in Nederland, 1 januari 2010**

	totaal		tot 1 jaar		1 jaar		2 jaar		3 jaar		4 jaar		5 tot 10 jaar		10 jaar of meer	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Bulgarije	13 355		4 058	30%	3 478	26%	2 984	22%	271	2%	240	2%	1 129	8%	1 188	9%
Hongarije	8 279		2 010	24%	1 094	13%	571	7%	260	3%	240	3%	839	10%	3 129	38%
Polen	57 496		12 602	22%	10 656	19%	6 881	12%	4 658	8%	3 601	6%	7 155	12%	11 339	20%
Roemenië	10 863		2 050	19%	1 644	15%	1 493	14%	464	4%	355	3%	1 915	18%	2 912	27%
Tsjechië en Slowakije	8 456		1 282	15%	1 063	13%	634	7%	479	6%	422	5%	1 367	16%	3 067	36%
Totaal	98 449		22 002	22%	17 935	18%	12 563	13%	6 132	6%	4 858	5%	12 405	13%	21 635	22%

Bron: CBS Statline, Allochtonen, 1<sup>e</sup> generatie naar verblijfsduur in Nederland.

#### *Arbeidsmigranten kunnen worden ingedeeld in vier verschillende categorieën*

Op basis van onderzoek onder arbeidsmigranten in Nederland onderscheidt Professor Engbersen vier verschillende categorieën van migranten op grond van de binding die zij hebben met het land van herkomst en het land van bestemming.

1. Seizoensmigranten en circulaire migranten: zij komen hier tijdelijk, hebben een sterke verbondenheid met het land van herkomst en een zwakke band met Nederland;
2. Footloose migranten: zij komen hier tijdelijk, zoeken mogelijkheden, hebben geen sterke band met het land van herkomst en ook niet met Nederland;

<sup>31</sup> Nicolaas, van Duin, Verschuren, e.a. (2011).



3. Binationale migranten: zij komen hier voor langere tijd, hebben een sterke verbondenheid met Nederland en het land van herkomst;
4. Vestigingsmigrant: zij blijven hier en hebben een sterke band met Nederland en een minder sterke band met het land van herkomst.

De heer **Engbersen**: *«Naar mijn overtuiging zal Nederland daar de komende decennia mee te maken hebben. Het eerste is de seizoensmigratie en de circulaire migratie, sterk georganiseerd door de uitzendbureaus in Nederland. Een typisch kenmerk van de arbeidsmigratie naar Nederland in vergelijking met andere Europese landen is de centrale rol van de uitzendbureaus. De schatting is dat ongeveer 50% via de uitzendbureaus plaatsvindt. Dat staat ook in de brief van de minister aan de Kamer. Dan praten we vooral over tijdelijke arbeid. Het gaat vaak over een all inclusive-arrangement, inclusief huisvesting. Als het werk is afgelopen, gaat men terug.*

*Het tweede patroon is simpelweg de vestigingsmigratie. Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) heeft daarover wat cijfers gepubliceerd. Er is ook een categorie mensen die zal blijven.*

*Het derde patroon noemen we met een modieus begrip «transnationale migratie». Hierbij gaat het om mensen die een patroon hebben à la de expats. Zij blijven hier drie tot vijf jaar en zijn goed geïntegreerd. Ze hebben contacten met Nederlanders en spreken redelijk Nederlands, maar hebben ook nog een sterke binding met het thuisland en zullen op termijn teruggaan. We kunnen dit ook het «expatpatroon» noemen.*

*Het vierde patroon betreft de groep die we «footloose» noemen, een groep die slecht is geïntegreerd in Nederland en niet goed een voet aan de grond krijgt, maar ook slecht is geworteld in het thuisland. Het archetypische voorbeeld in Frankrijk zijn natuurlijk de Roma en de Sinti. In Nederland gaat het deels om de Bulgaren uit het Turkssprekende deel van Bulgarije. Zij hebben een werkvergunning nodig, maar hebben die vaak niet. Ze komen hier op goed geluk en hebben moeite om een plek te vinden. Tegelijkertijd is de binding met de plek waar ze vandaan komen ook niet al te best. Deze groep is het meest problematisch»<sup>32</sup>*

### **3.3 Gemeenten hebben slecht zicht op het aantal arbeidsmigranten**

Een belangrijke bron om na te gaan hoeveel migranten er zijn in Nederland is de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De GBA, voor 1994 het bevolkingsregister, bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoonde heeft. Voor een juiste toepassing van deze administratie is de «Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (WGBA)» in het leven geroepen. Deze wet regelt hoe een gemeente moet te handelen bij het opnemen, wijzigen en inzien van gegevens. Door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) wordt toegezien op naleving van deze wet.

In de praktijk blijkt de kwaliteit van het GBA onder de maat. Zo blijkt uit onderzoek dat in 2009 bij vijf procent van de personen fouten zaten in de administratiegegevens.<sup>33</sup> Daarnaast blijkt dat een groot deel van de migranten zich niet laat registreren. Professor Engbersen gaf tijdens de openbare gesprekken aan dat ruim een derde van de arbeidsmigranten zich niet laat registreren. Het gaat dan vooral om de circulaire en footloose migranten. Van hen laat iets meer dan veertig procent zich niet registreren. Van de transnationale groep en de vestigingsmigranten laat dertig respectievelijk tien procent zich niet registreren.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Verslag openbaar gesprek met Prof. Dr. Bakker, manager taakgroep Sociaal Economisch Totaalbeeld CBS, de heer van der Velde, Gemeente Den Haag en Prof. Dr. Engbersen, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit, 15 juni 2011.

<sup>33</sup> Korsten en de Jong (2009).

De redenen voor het niet-registreren zijn divers:

- *Het hoeft niet wanneer men korter dan vier maanden in Nederland verwacht te verblijven.*<sup>34</sup> In dat geval moet worden teruggevallen op andere bronnen, zoals de polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), gegevens Belastingdienst, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Kamer van Koophandel en in de toekomst de Basisregistratie Personen (BrP): een combinatie van de GBA en de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).<sup>35</sup>
- *Er is nauwelijks een prikkel om zich te laten registreren.* Migranten zien er geen voordeel van, omdat ze daardoor bijvoorbeeld gemeentelijke belastingen moeten gaan betalen en dergelijke. Ook zijn er werkgevers die er bij de arbeidsmigranten op aandringen zich niet in te schrijven in de GBA, omdat dan eventuele malafide praktijken van werkgevers zichtbaar kunnen worden voor de gemeente. Daarnaast worden migranten die naar Nederland komen niet automatisch doorverwezen naar de gemeente om zich in te schrijven, zijn zij vaak niet op de hoogte van het feit dat dit zou moeten en zijn de sancties op het niet inschrijven nagenoeg nihil. Daarbij zijn de prikkels voor gemeenten, ondanks de Wet GBA, ook onvoldoende. Zo blijkt uit gesprekken die de commissie heeft gevoerd dat er gemeenten zijn die de migranten niet willen inschrijven. Gemeenten ontvangen toeristenbelasting wat financiële voordelen oplevert. Zij hoeven verder niets en willen niet drie uur per persoon besteden aan inschrijving in de GBA.
- *Inschrijvingen en uitschrijving in de GBA is omslachtig.* De heer van de Velde gaf tijdens de openbare gesprekken aan dat de procedure voor inschrijving vrij omslachtig is en met zeer veel formaliteiten omgeven voor zowel de migrant als de gemeente zelf. Zo moet een migrant veel bewijsstukken overhandigen en lopen gemeenten tegen het feit aan dat vanwege de vastgelegde stappen in de Wet GBA het veertien weken duurt voordat zij iemand daadwerkelijk uit de GBA kunnen schrijven. Daarnaast stuiten zij op juridische problemen wanneer zij migranten die onterecht staan ingeschreven op een woonadres willen uitschrijven die niet in de GBA thuishoren:

De heer **Van der Velde**: *«Een van die stappen is dat wij de burger in kennis moeten stellen van ons voornemen hem of haar uit te schrijven uit de GBA. Als het pand op het adres waarop de betrokkene staat ingeschreven, letterlijk is afgebroken, moeten wij een brief sturen naar het adres van dat afgebroken pand. Doen wij dat niet, dan maakt de Raad van State gehakt van ons. Ik denk dat dit een mooi voorbeeld is.»*<sup>36</sup>

- *Het kan niet op basis van wettelijke gronden.* Het gaat dan om de illegale vreemdelingen, die zich vanwege het ontbreken van een geldige verblijfstitel niet kunnen inschrijven in de GBA. Daarnaast zijn er enkele specifieke categorieën personen – zoals buitenlandse diplomaten en NAVO-militairen en hun gezinsleden – die op wettelijke gronden niet in de GBA worden ingeschreven.<sup>37</sup>

Doordat een deel van de migratiestromen zich onttrekt aan registratie is het onduidelijk om welke aantallen het precies gaat en waar zij zich precies bevinden. Dit inzicht is van belang, bijvoorbeeld om effectief beleid te kunnen maken en voeren op het gebied van huisvesting en handhaving. Als een gemeente zicht heeft op een wijk waar migranten zich concentreren, kan beleid daar op inspelen om zo mogelijke

<sup>34</sup> Hoogteijling (2002)

<sup>35</sup> De RNI bevat onder andere gegevens van mensen die tijdelijk in Nederland wonen of werken of mensen die in Nederland hebben gewoond en die nu in het buitenland pensioen genieten. De RNI treedt naar verwachting in de loop van 2012 in werking.

<sup>36</sup> Verslag openbaar gesprek met Prof. Dr. Bakker, manager taakgroep Sociaal Economisch Totaalbeeld CBS, de heer van der Velde, Gemeente Den Haag en Prof. Dr. Engbersen, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit, 15 juni 2011.

<sup>37</sup> Hoogteijling (2002).

problemen te voorkomen.<sup>38</sup> Maar ook voor andere beleidsvelden is het voor gemeenten belangrijk te weten om hoeveel migranten het gaat. Bijvoorbeeld om de leerplicht te kunnen handhaven en ervoor te zorgen dat er geen belastinginkomsten worden misgelopen.

#### *Combinatie van bestanden geeft een completer beeld*

In Nederland komen de cijfers over aantallen migranten voornamelijk van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze cijfers zijn met name gebaseerd op het aantal migranten dat als inwoner van Nederland staat ingeschreven in de GBA. Het gaat dan met name om migranten (niet alleen arbeidsmigranten) die de intentie hebben langer dan vier maanden in Nederland te verblijven en zich inschrijven in de GBA. Om het aantal werknemers in kaart te brengen maakt het CBS gebruik van de polisadministratie UWV en de Belastingdienst. Daaronder vallen ook werknemers die korter dan vier maanden in Nederland verblijven, zoals seizoensarbeiders.

Om een nog completer beeld te krijgen van het aantal arbeidsmigranten in Nederland zijn aanvullende gegevens en schattingen nodig van degene die niet in de GBA voorkomen of als werknemer ingeschreven staan. Het gaat dan vooral om zelfstandigen en illegale werknemers. Zelfstandigen kunnen zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel, hetzij in Nederland, hetzij in het thuisland. Geschat wordt dat ongeveer een derde van het aantal zelfstandigen zich niet in Nederland registreert bij de Kamer van Koophandel.<sup>39</sup> Als zij zich wel inschrijven staan ze meestal ook ingeschreven in de GBA omdat een fysiek adres noodzakelijk is. Illegale werknemers komen niet voor in de registraties. De omvang wordt bepaald aan de hand van schattingen.

Een totaalbeeld van het aantal arbeidsmigranten bestaat dan ook uit een combinatie van verschillende groepen arbeidsmigranten:

1. Tijdelijke werknemers die hier korter dan vier maanden verblijven en geen inschrijvingsplicht hebben bij de GBA, wel bij het UWV.
2. Arbeidsmigranten die voor langere tijd naar Nederland komen, met wellicht de intentie om zich te vestigen – staan meestal ingeschreven in de GBA en bij het UWV.
3. Zelfstandigen zonder personeel – deels in Kamer van Koophandel en de GBA.
4. Illegalen – niet in de GBA, niet bij het UWV.

### **3.4 Begin 2011 zijn er ten minste tweehonderdduizend arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland**

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) schat het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa op 200 000: «*Wanneer we de laatste schatting van 165 000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (op 1 januari 2009), gecombineerd met het sindsdien toegenomen aantal geregistreerde werknemers en zelfstandigen, extrapoleren, komt het huidige aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa uit op ongeveer 200 000.*»<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Verslag openbaar gesprek met Prof. Dr. Bakker, manager taakgroep Sociaal Economisch Totaalbeeld CBS, de heer van der Velde, Gemeente Den Haag en Prof. Dr. Engbersen, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit, 15 juni 2011.

<sup>39</sup> Weltevrede, de Boom, Rezai, Zijderwijk en Engbersen (2009).

<sup>40</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.

Professor Engbersen schat in dat het aantal wat hoger zal liggen:

De heer **Engbersen**: «*Veel mensen zijn niet geregistreerd in de GBA, maar verrichten wel reguliere loonarbeid. Zij zitten in de UWV-bestanden. We kunnen de bestanden combineren. Het is ooit gedaan door Risbo, in samenwerking met mijn eigen onderzoeksgroep. Toen kwamen we uit op*

*een schatting van 200 000 arbeidsmigranten, op basis van de gegevens van het UWV en de GBA. Daarnaast hebben we ook nog gekeken naar het aantal zelfstandige ondernemers. Daarvan is ook een schatting gemaakt. Om die schatting te perfectioneren, kunnen we er nog één bestand bij betrekken, namelijk het HKS (Herkenningsdienstsysteem). In dat bestand vinden we mensen die zich schuldig maken aan een delict.*

*Uit ons eigen onderzoek blijkt dat er ook een groep is die niet is geregistreerd in de GBA en geen reguliere arbeid verricht. Ik heb het dan over zwarte arbeid. Dat zien we vooral bij de Bulgaren en deels bij de Roemenen.*

*Door een aantal van die bestanden te combineren, ontstaat er een zekere bandbreedte met betrekking tot de arbeidsmigratie. Mijn eigen inschatting is dat het gaat om ongeveer 200 000 mensen. Als we de zwartwerkers, de informele arbeiders, erbij betrekken, zal het aantal wat hoger liggen.*

*Mijn schatting is echter uit eind 2008, begin 2009. Ik ben nieuwsgierig naar de huidige schatting. We weten namelijk dat met name de inschrijvingen bij het UWV zijn toegenomen. Dat blijkt ook uit de recente brief van de minister aan de Kamer, waarin alle cijfers zijn opgenomen. Het zou dus kunnen dat we toch weer wat hoger uitkomen.»<sup>41</sup>*

De meest recente cijfers komen van het CBS. In juli 2011 heeft het CBS een artikel gepubliceerd waarin zij inzicht geeft in het aantal Midden- en Oost-Europeanen van de eerste generatie dat als inwoner van Nederland staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op 1 januari 2011 en niet in de GBA ingeschreven werknemers in Nederland in januari 2011 met een nationaliteit van een van de Midden- en Oost-Europese landen.<sup>42</sup> Het gaat dan met name om de eerste twee groepen arbeidsmigranten, alhoewel ook een deel zelfstandigen daaronder zullen vallen.

Uit figuur 1 blijkt dat begin 2011 bijna 200 000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland geregistreerd staan als inwoner of werknemer. Dit aantal is sinds 2007 meer dan verdubbeld. Het grootste deel is afkomstig uit Polen. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de verdeling over de verschillende landen (tabel 1). In deze bijlage wordt ook de ontwikkeling van de jaarlijkse toestroom van migranten, de zogenaamde stroomcijfers (grafiek 1) weergegeven.<sup>43</sup>

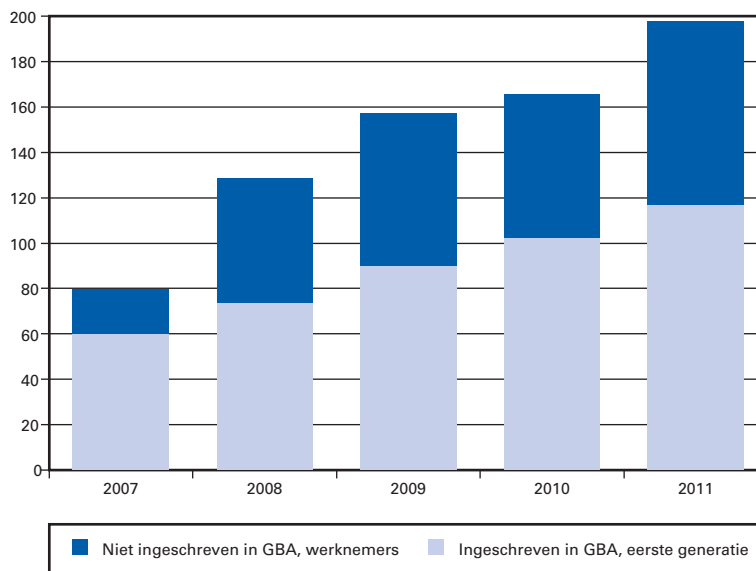
---

<sup>41</sup> Verslag openbaar gesprek met Prof. Dr. Bakker, manager taakgroep Sociaal Economisch Totaalbeeld CBS, de heer van der Velde, Gemeente Den Haag en Prof. Dr. Engbersen, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit, 15 juni 2011.

<sup>42</sup> CBS Webmagazine, Aantal Midden- en Oost-Europeanen in vijf jaar tijd verdubbeld (25 juli 2011).

<sup>43</sup> Stroomcijfers: het aantal immigranten dat over een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar, kortere of langere tijd hier is.

**Figuur 1 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland, 1 januari x 1 000**



Bron: CBS.

Daarnaast zijn er 41 000 Midden- en Oost-Europeanen van de tweede generatie in Nederland; zij zijn in Nederland geboren (niet weergegeven in figuur).

De nu beschikbare registraties geven volgens het CBS nog geen duidelijk beeld van het totaal aantal Midden- en Oost-Europese zelfstandigen in Nederland die niet als inwoner of werknemer geregistreerd staan. Recente cijfers over het aantal zelfstandigen uit Midden- en Oost-Europa zijn er niet. De laatste schatting (1 januari 2010) gaat uit van 27 000 zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).<sup>44</sup> Daarvan staat een deel ook ingeschreven in de GBA en dat deel valt dus ook onder bovenstaande cijfers.

Voor wat betreft illegale werknemers uit Midden- en Oost-Europa moet worden uitgegaan van schattingen. Recente schattingen van deze specifieke groep arbeidsmigranten zijn er niet. Het totaal aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen wordt in een studie van de Universiteit Utrecht geschat op 97 000. Daarvan is het grootste deel afkomstig van landen buiten de EU. Ruim 9000 zijn van Europese afkomst. Over de jaren 1997–2009, en vooral sinds 2002, is een sterke afname van het aantal geschatte illegale vreemdelingen waar te nemen. Deze afname is voor een groot deel te verklaren uit de uitbreiding van het aantal landen dat lid is van de EU, waardoor onderdanen uit die landen sindsdien in principe niet meer tot de groep illegalen worden gerekend, tenzij zij ongewenst worden verklaard naar aanleiding van bijvoorbeeld strafbare feiten.<sup>45</sup> Het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen uit Midden- en Oost-Europa zal dan ook een klein deel uitmaken van die 9000.

Daarnaast heeft dezelfde Universiteit een schatting gemaakt naar de aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit Midden- en Oost-Europa die in Nederland verblijven voor 2008 en 2009. In deze studie worden HKS gegevens toegevoegd aan de GBA gegevens en het WNB: banenbestand gebaseerd op de polisadministratie. Op basis van die gegevens wordt het totaal aantal Midden- en Oost-Europeanen in 2008 geschat op ongeveer 280 000, waarvan ongeveer de helft is geregistreerd

<sup>44</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118, Schatting minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>45</sup> Heijden, van der, Cruyff en van Gils (2011).

in de GBA of de WNB. Voor 2009 ontbreken WNB gegevens en wordt het totaal aantal Midden- en Oost-Europeanen geschat op 303 000. Het is door de gebruikte onderzoeksmethode helaas niet mogelijk om deze schattingen te extrapoleren naar 2011.<sup>46</sup>

Het totaal aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal in 2011, gezien het bovenstaande, boven de 200 000 liggen.

### **3.5 Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken vooral in bepaalde sectoren en wonen geconcentreerd in een beperkt aantal gebieden in Nederland**

*Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken vooral in de land- en tuinbouwsector, de zakelijke dienstverlening (detacheerbedrijven), de uitzendsector, handel en de bouw*

Volgens de meest recente cijfers van het CBS werkt tweederde van de werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland in de zakelijke dienstverlening, zie tabel 4. Daarvan werkt het grootste deel, namelijk 89 procent, voor een uitzendbureau, waaruit vermoedelijk weer een groot deel wordt uitgezonden naar de land- en tuinbouw. Daarnaast werkt 11 procent in de handel, vervoer en horeca en 9 procent in de landbouw, bosbouw en visserij.

Vergeleken met Nederlandse werknemers zijn arbeidsmigranten meer geconcentreerd in bepaalde sectoren, met name de land- en tuinbouw, de zakelijke dienstverlening en de uitzendsector. Deze concentratie geldt veel sterker voor tijdelijke arbeidsmigranten dan voor langdurige arbeidsmigranten. Verder blijken relatief weinig werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen in de bouwsector in loondienst te werken. Dit gebeurt relatief wel vaak als zelfstandige (vooral zzp'ers). Daarnaast werken zelfstandigen met name in de zakelijke dienstverlening en in de handel.<sup>47</sup>

De Midden- en Oost-Europese zelfstandigen blijken vooral werkzaam in de zakelijke dienstverlening, bouwnijverheid, overige diensten en handel. In tabel 5 is de verdeling naar bedrijfssector weergegeven. In vergelijking met Nederlandse zelfstandigen valt hier op dat de Midden- en Oost-Europese ondernemers ondervertegenwoordigd zijn in de landbouw en de handel, maar juist vaker actief zijn in de bouwnijverheid, de zakelijke dienstverlening en de overige dienstverlening.

<sup>46</sup> Heijden, van der, Cruyff en van Gils (2011).

<sup>47</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 9; Heyma, Berkhout, van der Werff en Hof (2008).

**Tabel 4 Werknemers uit Oost-Europese lidstaten van de EU naar sector maart 2011<sup>1</sup>**

	Roemenen/ Bulgaren	Overig Oost-Europees	Polen	Totaal Midden-en Oost-Europees	Totaal werkzame personen <sup>2</sup>	% totaal Midden- en Oost-Europees	% totaal werkzame personen
	<i>x 1 000</i>						
Landbouw, bosbouw en visserij	0,3	0,5	10,9	11,7	95	9,3%	12,3%
Nijverheid (geen bouw) en energie	0,6	1	4,7	6,2	869	5,0%	0,7%
Bouwnijverheid	0,1	0,8	2,2	3,1	364	2,5%	0,9%
Handel, vervoer en horeca	1,1	3,3	9,9	14,3	1 883	11,4%	0,8%
<i>waarvan:</i>							
<i>groot- en detailhandel;</i>							
<i>reparatie van auto's</i>	0,5	1,4	6,6	8,6	–	6,9%	–
<i>vervoer en opslag</i>	0,3	1	2,2	3,5	–	2,8%	–
<i>logies-, maaltijd- en drankverstrekking</i>	0,3	0,9	1,1	2,3	–	1,8%	–
Informatie en communicatie	0,2	0,2	0,3	0,8	230	0,6%	0,3%
Financiële instellingen	0,1	0,2	0,4	0,8	255	0,6%	0,3%
Verhuur van en handel in onroerend goed	0	0,1	0,3	0,4	68	0,3%	0,6%
Zakelijke dienstverlening	1,2	10,5	71,8	83,6	1 180	66,8%	7,1%
<i>waarvan:</i>							
<i>arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en perso- neelsbeheer</i>	0,5	8,9	64,6	74	–	59,1%	–
<i>facility management, reiniging en landschapsver- zorging</i>	0,2	0,7	2,1	3,1	–	2,5%	–
Overheid en zorg	0,7	0,9	1,6	3,2	2 219	2,6%	0,1%
Cultuur, recreatie, overige diensten	0,2	0,3	0,6	1,1	233	0,9%	0,5%
<b>Totaal</b>	<b>4,6</b>	<b>17,8</b>	<b>102,8</b>	<b>125,2</b>	<b>7 396</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,7%</b>

<sup>1</sup> Personen in dienst van bedrijven en instellingen die in Nederland loonbelasting- en premieplichtig zijn. De cijfers zijn gebaseerd op de loonaan-  
giften die werkgevers bij de Belastingdienst indienen. De cijfers zijn voorlopig. De nationaliteit is opgegeven bij de aangifte loonheffingen. Als een  
werknemer zowel de Nederlandse als een buitenlandse nationaliteit heeft, geeft de werkgever de Nederlandse nationaliteit op. Bron: CBS.

<sup>2</sup> Gebaseerd op voorlopige cijfers eerste kwartaal 2011. Deelcategorieën niet beschikbaar. Bron: CBS.

**Tabel 5 Verdeling van in Nederland gevestigde zelfstandigen naar sector, 2005**

	Nederlandse zelfstandigen	Langdurige zelfstandigen uit Midden-en Oost-Europa
Landbouw en visserij	14%	5%
Delfstoffenwinning	0%	0%
Industrie	5%	4%
Nutsbedrijven	0%	0%
Bouwnijverheid	11%	19%
Handel	21%	16%
Horeca	6%	3%
Vervoer en communicatie	4%	3%
Financiële dienstverlening	1%	1%
Zakelijke dienstverlening	18%	23%
Overheid	0%	0%
Onderwijs	2%	1%
Zorg en Welzijn	6%	5%
Overige diensten	12%	19%
Uitzenders	0%	0%
	100%	100%

Bron: Heyma, Berkhout, van der Werff en Hof (2008), p. 35

Uit het deelonderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat  
arbeidsmigranten vooral geconcentreerd zijn in het zuiden en westen van  
Nederland, relatief gezien nog meer dan Nederlandse werknemers.

Tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn duidelijk oververtegenwoordigd in Noord-Brabant en Limburg. Bijna veertig procent van de tijdelijke arbeidsmigranten is werkzaam bij een bedrijf met de hoofdvestiging in deze twee provincies. Langdurige arbeidsmigranten zijn vooral in Noord- en Zuid-Holland oververtegenwoordigd.<sup>48</sup>

*In sommige gemeenten zijn er grote concentraties van arbeidsmigranten. Vooral in grote steden zijn er wijken, waarin een relatief groot aantal arbeidsmigranten woont*

Uit recente cijfers van het CBS van het aandeel eerste generatie Midden- en Oost-Europeanen dat in de gemeente staat ingeschreven blijkt dat de Noord-Brabantse gemeente Zundert met drie procent relatief het grootste aandeel Midden- en Oost-Europeanen in haar bevolking heeft. In totaal heeft deze gemeente 21 000 inwoners en 2 500 tot 3 000 arbeidsmigranten bleek uit het openbare gesprek met de burgemeester. Dat is circa 15 procent arbeidsmigranten, waarbij het dus om een bredere groep gaat dan het CBS heeft gehanteerd. Na Zundert volgt, volgens de gegevens van het CBS, Den Haag met 2,5 procent. Ook in Lisse en Noordwijkerhout komt iets meer dan 2 procent van de gemeentebevolking uit een van de Midden- en Oost-Europese landen. In Aalsmeer en Maasdriel ligt dat aandeel net onder de 2 procent. Het aandeel Midden- en Oost-Europeanen is over het algemeen wat groter in land- en tuinbouwgebieden. Figuur 2 geeft een overzicht van het aandeel eerste generatie Midden- en Oost-Europeanen per gemeente.<sup>49</sup>

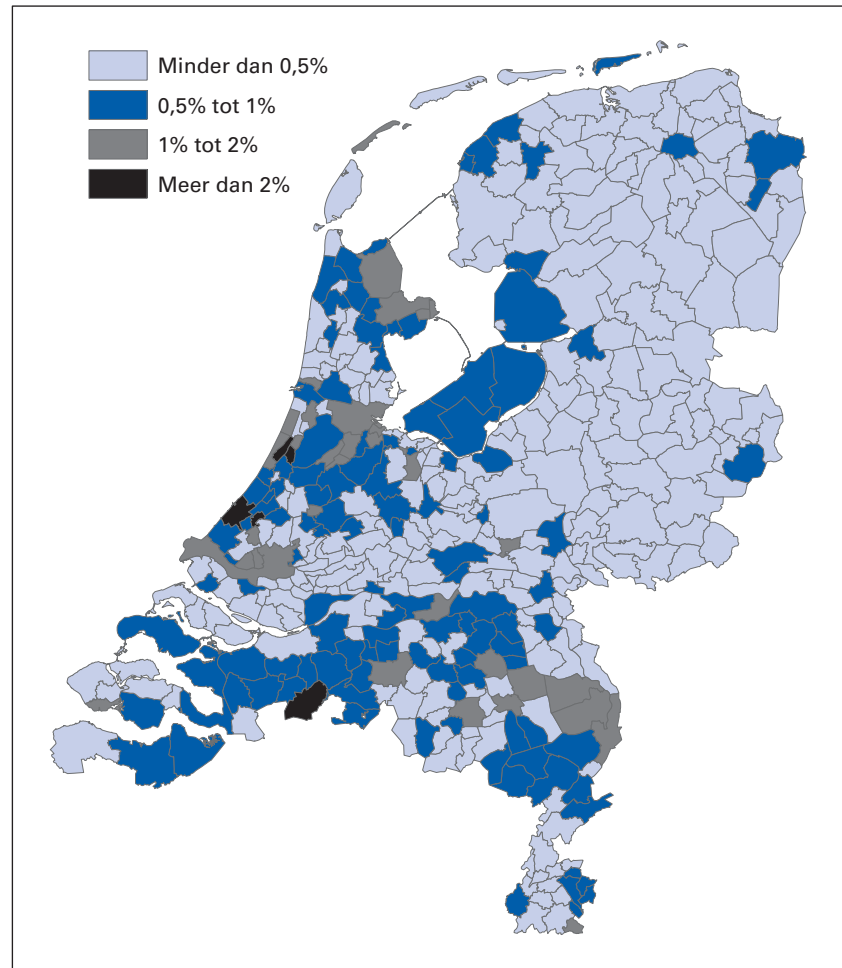
---

<sup>48</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 9.

<sup>49</sup> CBS webartikel, Zundert heeft grootste aandeel Midden- en Oost-Europeanen (19 juli 2007).



**Figuur 2 Aandeel eerste generatie Midden- en Oost-Europeanen per gemeente, 1 januari 2011**



### **3.6 De omvang van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is destijds onderschat**

Bij de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie is door velen niet voorzien dat er in 2011 in Nederland ten minste 200 000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zouden zijn. Zo ging het CBS er destijds, in de bevolkingsprognose 2004–2050, van uit dat op termijn (circa vanaf 2015) jaarlijks tienduizend immigranten uit de nieuwe EU-landen zouden komen.<sup>50</sup>

Het kabinet-Kok heeft in 2004 het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd een raming te maken van het aantal te verwachten arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In 2004 werd uitgegaan van een toename van het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa met 4000 tot 8000 per jaar in geval dat er sprake zou zijn van volledig vrij werknemersverkeer. Voor het seizoenswerk zijn geen ramingen gemaakt. Er is destijds uitgegaan van de situatie dat het aantal seizoenswerkers zou stijgen met circa 10 000 per jaar.

<sup>50</sup> Jong, de (2005).

In werkelijkheid is het permanente migratiesaldo uitgekomen op 12 000 (zie deelonderzoek CPB en bijlage 3, figuur 1) en is het aantal seizoenswerkers in 2010 ruim 100 000.

In het deelonderzoek van het CPB wordt de stijging in het permanente migratiesaldo voornamelijk verklaard vanuit de immigratie naar Nederland van Poolse werknemers die sinds 1 mei 2007 het recht van vrij werknemersverkeer genieten. Deze hoger dan verwachte instroom is volgens het CPB voor een groot deel toe te schrijven aan de beperkingen die Duitsland en Oostenrijk tot begin 2011 oplegden aan Poolse werknemers. Hierdoor bleven twee belangrijke arbeidsmarkten voor Poolse werknemers relatief gesloten, maar ging de Nederlandse arbeidsmarkt open.

Volgens het CPB is de grote stijging van het aantal seizoenswerkers ten opzichte van de verwachting van 10 000 vooral te verklaren vanuit het feit dat er geen betrouwbare gegevens over beschikbaar zijn, er meetproblemen zijn en eveneens de invloed van de beperkingen die Duitsland en Oostenrijk tot begin 2011 oplegden aan Poolse werknemers.<sup>51</sup>

### **3.7 Het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal in elk geval op korte termijn (tot 2015) verder toenemen**

Binnen Europa is migratie op geaggregeerd niveau (wanneer Europa als één land wordt gezien) redelijk in te schatten, maar het is erg lastig om betrouwbare voorspellingen te doen per land. Prognoses over het te verwachten aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland worden met name door het CBS gemaakt in het kader van de tweejaarlijkse bevolkingsprognose.

Andere partijen gebruiken deze prognoses vervolgens om scenario's te ontwikkelen, waarin verschillende beleidsvarianten worden doorgerekend.

Om te komen tot een prognose gebruikt het CBS diverse veronderstellingen. Voor elke nieuwe prognose worden de veronderstellingen geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. De veronderstellingen worden besproken in een klankbordgroep van onafhankelijke externe deskundigen (het demografieplatform). Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op het Nederlandse migratie- en asielbeleid, de aantrekkelijkheid van Nederland voor migranten, de al in Nederland aanwezige allochtone bevolking, netwerken, migratieontwikkelingen en -beleid in omliggende landen en ontwikkelingen in de herkomstlanden. Ook de economische conjunctuur en de situatie op de arbeidsmarkt in zowel het herkomst- als bestemmingsland hebben effect op de immigratie.

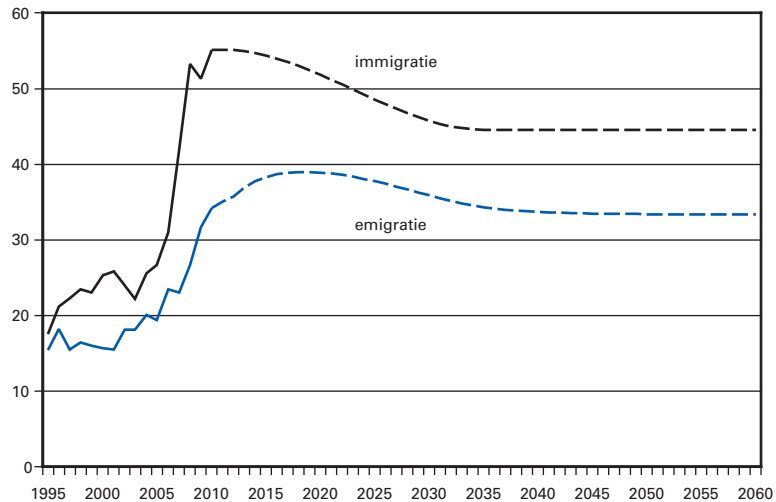
Tegen bovengenoemde achtergrond komt het CBS tot de volgende migratieraming voor de E-26, zie figuur 3.<sup>52</sup> Van deze groep EU-26 immigranten komt ongeveer veertig procent uit Midden- en Oost-Europa. Het betreft hier stroomcijfers, dus het aantal migranten dat in één jaar naar Nederland komt.

---

<sup>51</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 8.

<sup>52</sup> Nicolaas, van Duin, Verschuren en Wobma (2011).

**Figuur 3 Prognose 2010–2060, EU-26**



Het CBS verwacht dat de migratiestroom naar Nederland vanuit de EU-26 tot 2015 rond de 55 000 personen op jaarbasis zal liggen. Daarna neemt deze stroom af naar een structureel niveau van circa 45 000 vanaf 2030. Centrale veronderstelling hierbij is dat op langere termijn de economische groei in de herkomstlanden zodanig zal toenemen dat de inkomensverschillen naar elkaar toegroeien. Daardoor zal de neiging tot emigratie naar Nederland kleiner worden.

Indien de emigratie hierbij betrokken wordt, kan grosso modo worden berekend dat vanaf 2015 het aantal migranten uit de EU-26 in Nederland per saldo met 10 000 per jaar toeneemt. Tot 2015 zal het migratiesaldo jaarlijks toenemen met circa 12 000 migranten (waarvan veertig procent uit Midden- en Oost-Europa afkomstig zal zijn, dus circa 5000).

Op basis van de prognoses heeft het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) in 2010 in opdracht van VROM-WWI een viertal scenario's gemaakt van de toekomstige omvang tot 2040 van het aantal personen uit Midden- en Oost-Europese lidstaten in Nederland.<sup>53</sup> Dat heeft geresulteerd in een viertal scenario's. Hieronder worden de laagste en hoogste schattingen weergegeven op basis van het zogenaamde Appèl scenario en LAT scenario. Daarbij zijn ontwikkelingen in land van herkomst en de openstelling van de grenzen in Duitsland en Oostenrijk per 1 mei 2011 niet meegenomen. Het betreft hier standcijfers, dus het aantal personen uit Midden- en Oost-Europa dat zich in Nederland bevindt in een bepaald jaar. Dat verklaart het grote verschil met de hiervoor beschreven stroomcijfers. Wel is duidelijk dat er volgens het laagste en hoogste scenario een stijging wordt verwacht van de omvang van Midden- en Oost-Europeaanen in Nederland.

**Tabel 6 Lange en korte termijn schattingen toekomstige omvang van aantal personen uit Midden- en Oost-Europese lidstaten in Nederland**

	GBA 2009	2015		2025		2040	
		laagste	hoogste <sup>1</sup>	laagste	hoogste	laagste	hoogste
Totaal	115 000	155 000	245 000	241 000	438 000	346 000	749 000
1e generatie	83 000	116 000	196 000	175 000	340 000	233 000	529 000
2e generatie	32 000	39 000	49 000	66 000	98 000	113 000	220 000

<sup>1</sup> laagste = Appèl scenario, hoogste = LAT scenario.

<sup>53</sup> Groenewold en de Beer (2010).

Gezien de diverse uiteenlopende schattingen van het jaarlijks te verwachten aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa heeft de commissie het CPB verzocht een actuele raming op te stellen van de arbeidsmigratiestroom naar Nederland uit Midden- en Oost-Europa. Dit deelonderzoek is opgenomen in de bijlagen bij dit eindrapport.<sup>54</sup> In de periode 2011–2015 wordt het aantal Bulgaarse en Roemeense werknemers dat permanent naar Nederland zal komen door het CPB geraamd tussen de 1 000 en 20 000 per jaar. De hoogte van de bovengrens wordt voornamelijk bepaald door het immigratiebeleid van andere EU-15 lidstaten. In het geval van Roemeense en Bulgaarse werknemers speelt het sluiten van de Spaanse grens in 2011 en de veronderstelling dat Nederland per 1 januari 2012 de grenzen opent een grote rol in het opschuiven van de bovengrens in 2012 en 2013.

Het aantal Poolse werknemers dat permanent naar Nederland zal migreren wordt door het CPB geraamd tussen de 4000 en 8500 per jaar in de periode 2011–2015. Voor de tien Midden- en Oost-Europese landen is dit tussen de 6000 en 29 000 per jaar in de periode 2011–2015, afhankelijk van het beleid in andere EU-15 lidstaten en in Nederland. Vanaf 2014 – wanneer alle EU-15 lidstaten de grenzen moeten openen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers – wordt per jaar een maximale immigratie van 6000 Bulgaarse en Roemeense werknemers geraamd en een maximale immigratie van 8500 Poolse werknemers.

Voor het aantal tijdelijke migranten is geen raming gemaakt door het CPB. Het openstellen van de Duitse arbeidsmarkt voor migranten uit de acht Midden- en Oost-Europese landen leidt waarschijnlijk tot een afname van het aantal Poolse werknemers dat zich in Nederland zal aanbieden voor seizoenswerk. Het is mogelijk dat deze groep wordt vervangen door tijdelijke migranten uit Bulgarije en Roemenië. Na het opstellen van de arbeidsmarkt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers vanaf 1 januari 2014 wordt door het extra aanbod tijdelijke migranten wellicht ook extra vraag naar seizoenswerk in Nederland gecreëerd.<sup>54</sup>

Uit de verschillende prognoses is over het algemeen een piek te zien in 2012–2013 van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Vooral het CPB verwacht nog een forse instroom van Bulgaarse en Roemeense werknemers. Voor de periode 2011–2015 kan dat oplopen van 1000 tot 20 000 per jaar, in de veronderstelling dat Nederland vrij verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers toestaat per 1 januari 2012, Spanje de grenzen dichthoudt en andere landen hun beleid niet wijzigen. Experts uit de landen zelf verwachten echter nauwelijks toestroom naar Nederland, zij schatten in dat de meeste Bulgaren en Roemenen al in 2007 (bij de toetreding tot de EU) gemigreerd zijn.

Over de lange(re) termijn kan de commissie geen uitspraken doen gegeven de grote spreiding en onzekerheden in de verschillende prognoses en scenario's.

### **3.8 Op korte termijn is er geen sprake van extra vraag naar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, op de lange termijn is dit onzeker**

De economische ontwikkelingen zijn belangrijk voor de vraag naar arbeid op korte en lange termijn. De ontwikkeling van de productiviteit en het structurele arbeidsaanbod zijn cruciale factoren voor de behoefte aan arbeidsmigranten op lange termijn. Bij de ontwikkeling van het structurele

---

<sup>54</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 8.

arbeidsaanbod kan worden gedacht aan de hogere participatie van ouderen en vrouwen of parttimers die fulltime gaan werken. Economische en arbeidsmarktontwikkelingen inschatten op de korte termijn is omgeven met de nodige onzekerheden en op de lange termijn nemen de onzekerheden nog verder toe.

#### *Beperkte vraag naar arbeidsmigranten op korte termijn*

De adviescommissie Arbeidsparticipatie voorzag voor Nederland een tekort van 375 000 arbeidskrachten in 2015.<sup>55</sup> De adviescommissie baseerde zich op een EU-studie van Cedefop.<sup>56</sup> Hierin werd voorspeld dat er tot 2015 in totaal 600 000 extra banen bij komen als gevolg van de groei van de werkgelegenheid. De adviescommissie deed de voorspelling vóór de economische crisis toen er sprake was van krapte op de arbeidsmarkt. De ontwikkeling van het aantal banen volgt (met vertraging) de economische ontwikkeling. Het is dan ook aannemelijk dat de economische crisis invloed heeft op de werkgelegenheid.

Meer recent voorspelde het UWV bij een bescheiden economische groei voor de korte termijn (2013–2016) een zeer lichte groei van het aantal banen: gemiddeld 0,5 procent per jaar.<sup>57</sup> Dit komt overeen met een groei van 43 000 per jaar: 34 000 werknemers en 9000 zelfstandigen. Deze groei kan bijna volledig worden opgevangen door de groei van het structurele arbeidsaanbod, dat wil zeggen een groei van het autochtone arbeidsaanbod. Uit de gesprekken van de commissie bleek dat op de korte termijn (tot 2015) een lichte groei van het structurele arbeidsaanbod van gemiddeld 0,4 procent per jaar (door onder andere hogere participatie van vrouwen en ouderen) wordt verwacht. Dit komt overeen met een toename van het structurele arbeidsaanbod in de periode 2011–2015 van ongeveer 140 000 personen.

#### *Onzekere vraag op lange termijn*

Diverse organisaties, zoals de HIT foundation, OTTO workforce, Bouwend Nederland en het Zorginnovatieplatform verwachten, vooral door de vergrijzing, voor de toekomst flinke tekorten op de arbeidsmarkt.<sup>58</sup> Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) verwacht voor de lange termijn dat de instroom op de arbeidsmarkt onvoldoende zal zijn om de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag op te vangen.<sup>59</sup> De SER ziet als één van de oplossingen het bevorderen van de arbeidsmobiliteit.

Het totale arbeidsaanbod zal volgens de SER in 2030 naar verwachting 120 000 personen lager zijn ten opzichte van 2007. VNO-NCW-MKB Nederland komt op basis van cijfers van het CBS tot de conclusie dat in 2020 door demografische ontwikkelingen meer dan 250 000 fulltime banen niet vervuld kunnen worden en OTTO workforce heeft berekend dat er in 2020 600 000 tot 700 000 arbeidsmigranten nodig zijn.<sup>60</sup> Volgens het CBS daalt de potentiële beroepsbevolking van 20- tot 65-jarigen tot 2 040 met 800 000 mensen.<sup>61</sup>

Het onderzoek van Euwals, e.a. komt tot een tegengestelde conclusie.<sup>62</sup> Volgens deze auteurs daalt de potentiële beroepsbevolking de komende vijftien jaar met 300 000. Als het aanbod van arbeid afneemt, is er in eerste instantie krapte op de arbeidsmarkt. Op de lange termijn passen actoren hun gedrag aan, bijvoorbeeld werknemers die hogere lonen afdwingen. Bij hogere lonen zullen meer mensen toetreden tot de arbeidsmarkt en door de hogere loonkosten gaan werkgevers op zoek naar alternatieven. Bovendien leiden hogere loonkosten tot hogere prijzen en dat zorgt weer voor minder vraag naar het product. Minder vraag naar

<sup>55</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

<sup>56</sup> Cedefop (2008).

<sup>57</sup> UWV Werkbedrijf (2011).

<sup>58</sup> Position Paper HIT foundation (2011), Position Paper OTTO workforce (2011), Position Paper Bouwend Nederland (2011) en Zorginnovatieplatform (2009).

<sup>59</sup> SER (2011b).

<sup>60</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van Gool, directeur OTTO Workforce, 15 juni 2011, Position Paper VNO-NCW-MKB Nederland (2011).

<sup>61</sup> Persbericht CBS, vrijdag 17 december 2010, Tempo vergrijzing loopt op.

<sup>62</sup> Euwals, Folmer, Knaap en Volkerink (2009).

het product leidt weer tot een lagere vraag naar arbeid. Dus door het marktmechanisme vinden vraag en aanbod elkaar op langere termijn. Dat krimp van de beroepsbevolking niet vanzelfsprekend met een lagere werkloosheid samengaat wordt bevestigd door internationale cijfers. Zo geeft de Beer aan dat in de zes EU-landen waar de bevolking kromp (1997–2007), de werkloosheid hoger was dan elders.<sup>63</sup>

Er zijn opvallende verschillen tussen sectoren. Cedefop verwacht dat er sprake zal zijn van banengroei in de zakelijke dienstverlening, gezondheidszorg en onderwijs en in minder mate ook in transport en handel, maar krimp in de agrarische sector, maak-industrie en overheid.<sup>64</sup> Het UWV verwacht de grootste banengroei in de sectoren Zorg en welzijn en Uitzendwezen en «rest zakelijke diensten».<sup>65</sup>

Ook Erken (et al.) verwacht dat vooral de zorgsector te maken zal krijgen met grote personeelsknelpunten. Als gevolg van de groeiende zorgvraag zijn er volgens berekeningen in 2030 tussen 540 000 en 750 000 extra banen in de zorg nodig ten opzichte van 2007.<sup>66</sup> De studies zijn het over één ding eens: de zorg biedt in de toekomst veel werk.

Wat betreft de regio's zijn er ook grote verschillen. Het UWV verwacht dat vooral Flevoland en Zuid-Gelderland een toename van de werkgelegenheid zullen laten zien. Regio's die te maken zullen krijgen met een afnemend aantal banen zijn Rivierenland, Achterhoek en Zuid-Limburg.<sup>6567</sup>

---

<sup>63</sup> Beer, de (2010).

<sup>64</sup> Cedefop (2010).

<sup>65</sup> UWV Werkbedrijf (2011).

<sup>66</sup> SER (2011b).

<sup>67</sup> Erken, Koot en Kuijpers (2010).

## 4 ARBEIDSMARKT

### 4.1 Inleiding

Sinds 1 mei 2007 is er voor alle Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden sprake van vrij verkeer van werknemers naar Nederland. Om de arbeidsmigratie vanuit deze landen in goede banen te leiden heeft het kabinet het zogenaamd «flankerend beleid» ingezet. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarin een leidende rol, waarbij andere ministeries zijn betrokken. Het flankerend beleid raakt met name drie elementen: goede arbeidsvoorwaarden, adequate huisvesting en controle op naleving hiervan. Dit beleid moest ertoe bijdragen dat nieuwe werknemers krijgen waar ze recht op hebben (goede arbeidsvoorwaarden en huisvesting) en dat concurrentievervalsing wordt tegengegaan. In dit, en de volgende hoofdstukken, komt de werking van dit beleid aan de orde.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre recente arbeidsmigratie heeft geleid tot problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals verdringing, oneerlijke concurrentie, verloningsfraude en misbruik van de werknemers. Ook wordt ingegaan op de instrumenten die zijn ingezet om problemen tegen te gaan en de werking daarvan. Deels gaat het om instrumenten uit het flankerend beleid, maar deels ook om bestaande instrumenten op het terrein van arbeidsmarkt. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de mate waarin Midden- en Oost-Europeanen gebruik maken van de sociale zekerheid. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 5 tot en met 7.

### 4.2 Verdringing: macro gezien beperkt, lokaal en sectoraal een reëel probleem

Als het aanbod van arbeidsmigranten leidt tot een daling van het aantal banen voor binnenlandse werknemers is er sprake van verdringing. Vaak heeft verdringing niet direct te maken met het verlies van een baan door de komst van een arbeidsmigrant, maar met het moeilijker kunnen vinden van een baan als gevolg van het grotere aanbod van arbeid door arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie is in deze gevallen een substituut voor het binnenlandse arbeidsaanbod.

In onderzoek van Ecorys uit 2006 werd ingeschat dat bij het openstellen van de grenzen per honderd arbeidsmigranten vijftientig banen van ingezetenen verloren kunnen gaan.<sup>68</sup> Een onderzoek van Regioplan wijst erop dat de verdringing, macro gezien, waarschijnlijk lager is dan in 2006 werd verwacht. Volgens dat onderzoek is 25 procent een overschatting, het percentage ligt eerder tussen de tien en twintig procent.<sup>69</sup> In onderzoek van SEO Economisch Onderzoek uit 2008 werd geconcludeerd dat voor de periode 1999–2005 geen sprake was van verdringing van binnenlandse werknemers door de komst van langdurige arbeidsmigranten (arbeidsmigranten die hier langer dan vier maanden zijn) uit Midden- en Oost-Europa.<sup>70</sup>

De komst van tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa heeft in die periode wel een negatief effect gehad op het aantal banen voor Nederlandse werknemers. De omvang van dat effect is echter beperkt. Een verdubbeling van het aandeel tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa levert een verlaging van het aantal banen voor Nederlandse werknemers op van 0,07 procent. Dat betekent dat bij een verdubbeling van het aandeel tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en

<sup>68</sup> Versantvoort, Vossen, van der Ende, et al. (2006).

<sup>69</sup> Berg, van den, Brukman en van Rij (2008).

<sup>70</sup> Heyma, Berkhout, van der Werff en Hof (2008).

Oost-Europa gemiddeld 1 op de 1400 binnenlandse werknemers wordt verdrongen. Dit effect is gebaseerd op de periode 1999 tot en met 2005, waarin in een flink aantal sectoren het aandeel tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa daadwerkelijk meer dan verdubbeld is. Verdringing van bestaande werkgelegenheid door tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is dus over het algemeen een beperkt fenomeen, maar kan lokaal en sectoraal reële gevolgen hebben.

Naar aanleiding van dat onderzoek en het openbaar gesprek met een van de auteurs, de heer Heyma, heeft de commissie SEO Economisch Onderzoek de opdracht gegeven een update te maken van het voorgaande onderzoek, omdat werd verwacht dat het openstellen van de grenzen in mei 2007 en de economische crisis mogelijk een ander beeld zou geven. Dit deelonderzoek is opgenomen in de bijlagen bij dit eindrapport.<sup>71</sup> SEO heeft in het onderzoek een update kunnen maken voor de periode 2005–2008 voor langdurige arbeidsmigranten. Latere jaren konden helaas niet mee worden genomen, gezien de beperkingen in de data. Uit dat onderzoek komt over het algemeen eenzelfde beeld naar voren als uit het vorige onderzoek.

Hoewel het aantal arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europa in de, door SEO onderzochte periode 2005–2008 is verdubbeld, heeft de komst van langdurige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europa in 1999–2008 geen significant netto effect gehad op het aantal banen van Nederlandse werknemers. Kennelijk is de arbeidsmarkt goed in staat geweest om met het extra arbeidsaanbod om te gaan. Wel zijn er soms positieve effecten in groeisegmenten: daar blijkt arbeidsmigratie vaak complementair aan het binnenlands aanbod. Ook zijn er soms negatieve effecten in krimpsegmenten: daar blijkt arbeidsmigratie vaak concurrerend met binnenlands aanbod. Deze effecten zijn echter beide in omvang zo onbetekenend, dat het netto effect nul is. In de korte periode na de afschaffing van de verplichte tewerkstellingsvergunning (mei 2007 t/m december 2008) lijkt de binnenlandse arbeidsmarkt geenszins getroffen door de toegenomen arbeidsmigratie.<sup>71</sup>

De verdringing door tijdelijk arbeidsmigranten is regionaal en sectoraal bepaald. Bovendien is het aannemelijk dat er meer verdringing is naarmate de werkloosheid stijgt. De arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zullen bovendien vooral specifieke groepen verdringen: Turkse en Marokkaanse werknemers.<sup>72</sup>

#### *Verdringing door schijnzelfstandigheid*

In sectoren waar sprake is van een groot aanbod van zelfstandige diensten kan sprake zijn van een toename van bedrijven uit Midden- en Oost-Europa ten koste van Nederlandse zelfstandigen. Zo zijn er signalen dat in de bouw werknemers worden vervangen door zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en dat Nederlandse zzp'ers worden vervangen door zzp'ers uit Midden- en Oost-Europa. Er is dan sprake van schijnzelfstandigheid. Alhoewel de negatieve effecten daarvan worden gevoeld, is het moeilijk vast te stellen om hoeveel gevallen het gaat. De aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland schatte dat medio 2009 er meer dan 100 000 zzp'ers op bouwplaatsen werkzaam zouden zijn, waarvan er ongeveer 70 000 werken als schijnzelfstandige.<sup>73</sup>

**De heer Kerstens:** «Zowel in Brussel als in Den Haag zijn boekenkasten volgeschreven en zijn er allerlei regels gemaakt over het netjes vormgeven van het vrije verkeer, maar je kunt al die regels opzij zetten als

<sup>71</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 9.

<sup>72</sup> De Bakker, Frouws, Jongeneel en Slangen (2004) en mondelinge bijdrage van G. Engbersen aan het congres van Nidi-NVD-CBS 30 maart 2011.

<sup>73</sup> [http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/125-125-1-media/B-Beeldvisie.nl/2010-2019/2010/125-125-position\\_papers/aannemersfederatie\\_Position](http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/125-125-1-media/B-Beeldvisie.nl/2010-2019/2010/125-125-position_papers/aannemersfederatie_Position)



*je zelfstandige bent.»*<sup>74</sup>

Op 1 januari 2011 stonden er in Nederland 18 227 zzp'ers uit Midden- en Oost-Europa, waaronder 7831 Bulgaren en Roemenen, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Het is onbekend hoeveel zzp'ers uit Midden- en Oost-Europa in Nederland werken terwijl zij staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel in het land van herkomst of helemaal niet staan ingeschreven. De Belastingdienst bepaalt of een zzp'er aan de voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap voldoet. De Arbeidsinspectie controleert of vreemdelingen die geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben (zoals Roemenen en Bulgaren), zich niet door middel van (schijn) constructies op oneigenlijke wijze alsnog op de Nederlandse arbeidsmarkt begeven en treedt zo nodig op als daartoe aanleiding is. Tot aan november 2010 heeft de Arbeidsinspectie in 2010 637 zzp'ers aangetroffen waarvan er 198 als schijnzelfstandige zijn aangemerkt. Dit betekent dat de werkzaamheden niet geheel zonder gezagsverhouding worden verricht. Tegen de werkgevers van de schijnzelfstandigen uit Bulgarije en Roemenië heeft de Arbeidsinspectie een boeterapport opgemaakt voor het ontbreken van de benodigde tewerkstellingsvergunningen. De Arbeidsinspectie koppelt die resultaten terug aan de Belastingdienst, die daardoor naheffingen en boetes kan opleggen. Van deze schijnzelfstandigen was 86% afkomstig uit Bulgarije.<sup>75</sup> Bij het intrekken van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) bleek dat veel van deze schijnzelfstandigen zelf niet weten dat zij zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Deze onwetendheid kan tot uitbuitingssituaties leiden.<sup>76</sup>

**De heer Kerstens:** *«Schijnzelfstandigen zijn mensen die feitelijk als werknemer werkzaam zijn, maar zelfstandig heten dan wel genoemd worden om alle regels te omzeilen.... Zij stappen in Polen als bouwvakker de bus in en blijken ineens als zelfstandige zonder personeel uit te stappen. Nog gekker: ze gaan als werknemer het dak op, vallen op de grond en ergens daartussen zijn ze zelfstandige geworden.»*<sup>74</sup>

Volgens de Belastingdienst komt schijnzelfstandigheid vooral voor in bedrijfstakken waar sprake is van handenarbeid.<sup>77</sup> Mogelijk gaat het vooral om werknemers uit de EER die nog niet vrij als werknemer in Nederland mogen werken, zoals Bulgaren en Roemenen. Omdat onderzoek naar deze vorm van verdringing ontbreekt, is het niet mogelijk om de mate van verdringing door zzp'ers uit Midden- en Oost-Europa vast te stellen.

Uit een analyse van buitenlandse lectuur blijkt dat het probleem van de schijnzelfstandigen geen typisch Nederlands probleem is. Ook in België en Duitsland komt dit voor. In Duitsland geeft het Bundesministerium der Finanzen aan dat er sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten misbruik wordt gemaakt van de vrijheid van vestiging en dienstverlening door schijnzelfstandigheid of onrechtmatige detacheringen. Op deze wijze kunnen de wetten inzake de sociale verzekeringen, belastingen en arbeidsrecht omzeild worden. De Duitse regering heeft in mei 2005 een task force ingesteld om dit misbruik tegen te gaan. Sindsdien is een aantal maatregelen genomen. Zo worden de controles op zwartwerken en illegale arbeid in de betreffende sectoren geïntensiveerd. Daarnaast wordt de samenwerking tussen verschillende instanties van de federale regering en de deelstaten, onder andere door samenwerkingsovereenkomsten, verbeterd (bijvoorbeeld tussen belastingdienst, arbeidsbureaus en vreemdelingendienst).

<sup>74</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Kerstens, voorzitter FNV Bouw, 16 juni 2011.

<sup>75</sup> Aangangsel van de Handelingen 2010–2011, nr. 1521.

<sup>76</sup> De commissie is zich ervan bewust dat het niet gaat om uitbuiting in de juridische betekenis van het woord.

<sup>77</sup> [http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/29123/mediar/BB\\_Deeladviezen/2010-2019/2010/29123/position\\_papers/Belastingdienst\\_Positionpaper\\_vreemdelingendienst/](http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/29123/mediar/BB_Deeladviezen/2010-2019/2010/29123/position_papers/Belastingdienst_Positionpaper_vreemdelingendienst/).

Uit de Belgische media valt op te maken dat de problemen zich vooral voordoen bij de wijze waarop migranten uit Midden- en Oost-Europa zich in België vestigen. De Sociale inspectie signaleert problemen met de zelfstandigenstatus. Veel Midden- en Oost-Europese migranten worden tewerkgesteld als schijnzelfstandige. In België vragen maandelijks circa 250 EU-burgers, vooral Roemenen, Polen en Bulgaren het statuut van zelfstandige aan. Om vervolgens, zodra zij zich hebben gevestigd in België, direct een beroep te doen op de leefloonregeling (bijstand). Vaak worden ze geholpen door in België gevestigden die een zelfstandigenstatus regelen in ruil voor een maandelijks afdracht van een deel van het te ontvangen leefloon. Sinds het aanscherpen van de controles op de zelfstandigenstatus wordt twee derde van de aanvragen afgewezen wegens fraude. Sinds 1 oktober 2010 volstaat een attest van aansluiting bij een verzekeringsfonds niet meer – er is een bijkomend attest nodig – en het RSVZ (Rijksinstituut voor Sociale Verzekering der Zelfstandigen), de sociale zekerheid voor zelfstandigen, komt ook controleren of de betrokkene wel echt actief is als zelfstandige.<sup>78</sup>

Opmerkelijk is dat de Belgische bouwbond ABVV de schuld voor de schijn-zzp'ers in België bij Nederland legt. De Sociale Verzekeringsbank zou veel te gemakkelijk de zogeheten E-101 verklaring afgeven.<sup>79</sup> Op dat formulier kan in ons land het hokje zelfstandig worden aangekruist zonder dat er controle op wordt uitgeoefend. Vervolgens kan België niet anders doen dan de verklaring uit Nederland accepteren. Tot woede van de Belgen: «Zelfs Polen is strenger met de uitgifte van dit soort verklaringen», aldus de Belgische Sociale Inspectie.<sup>80</sup> In België is er een meldingsplicht voor buitenlandse zzp'ers (het zgn. «Limosasysteem»: Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie-Onderzoek bij de Sociale Administratie). Hierdoor kan de Arbeidsinspectie gericht controleren.<sup>81</sup>

De heer **Kerstens**: «*In de bouw doet het grapje de ronde dat je de VAR-verklaring nog steeds bij een pakje boter kunt krijgen. Dat is natuurlijk een beetje overdreven, maar het is helemaal geen middel dat enige zekerheid geeft over de vraag of er sprake is van een echte zelfstandige of een schijnzelfstandige.*»<sup>82</sup>

#### *Effect op de loonvorming is beperkt*

Het netto-effect van arbeidsmigratie op loonvorming is lastig in te schatten. Een wereldwijde studie toont aan dat er in Europa slechts een beperkt negatief effect van migratie op loonvorming is (tussen de -0,3 procent en -0,8 procent). De redenen voor dit kleine negatieve effect liggen in het feit dat migratie zich concentreert in bepaalde gebieden/sectoren en dat er een positief effect op de economie is als gevolg van het bestedingseffect van migratie. Daarnaast wordt voor Nederland ook de stabiliteit van de arbeidsmarkt als een van de mogelijke redenen genoemd. Nederland kent immers een stabiliserend loonsysteem als gevolg van CAO-afspraken, waardoor werkgevers op korte termijn beperkte mogelijkheden hebben voor loonelasticiteit.

Ook volgens onderzoek van SEO is er sprake van een klein significant drukkend effect van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa op het gemiddelde loonniveau van Nederlandse werknemers.<sup>84</sup> Dit geldt voor zowel tijdelijke als langdurige arbeidsmigranten. Voor langdurige migranten is er sprake van een direct en geleidelijk effect. Bij tijdelijke migranten is er alleen een (tijdelijk) effect wanneer er schokken in het aandeel arbeidsmigranten optreden. Het negatieve looneffect van

<sup>78</sup> <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1253829/2011/04/21/ste-de-aanpak-Oost-Europese-fraude-loont-in-Gent.dhtml>

<sup>79</sup> Een E-101 verklaring is een Europees formulier waarmee een arbeidskracht aantoont in welk land hij sociaal verzekerd is. Alle landen van de Europese Unie gebruiken het formulier A1. In Nederland wordt daarom het formulier E-101 sinds mei 2010 geleidelijk vervangen door het formulier A1.

<sup>80</sup> <http://www.zzp-nederland.nl/nieuws/9975-fnv-nederland-voosma-vo>

<sup>81</sup> <http://www.mijnzzp.nl/Weblogs/Van-de-redactie/Op-gelijkrecht-schillen-voor> en <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/1068240/2010/12/04/CDA-wil-Oost-Europese-zzp-ers-registreren.dhtml>.

<sup>82</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Kerstens, voorzitter FNV Bouw, 16 juni 2011.

<sup>83</sup> International Organization for Migration (2005).

<sup>84</sup> Heyma, Berkhout, van der Werff en Hof (2008).

arbeidsmigratie is klein. Een verdubbeling van het aantal langdurige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa levert een 0,2 procent lager loon op voor Nederlandse werknemers. Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa heeft een verschillend effect op de verschillende loonklassen. Effecten zijn het grootst in de laagste loonklasse en afwezig in de hoogste loonklasse. Per saldo zullen de inkomensverschillen van Nederlandse werknemers iets toenemen als gevolg van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa. SEO noemt de effecten «verwaarloosbaar klein»: bij een verdubbeling van het aandeel langdurige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa daalt het gemiddelde loon in de laagste inkomensklasse met 0,3 procent.

#### **4.3 Kostenvoordelen kunnen aanzienlijk zijn**

Naast een effect op de werkgelegenheid heeft migratie ook een effect op de kosten van arbeid.

Zo werken Poolse arbeidskrachten vaker conform uitzend-cao dan conform de vaak gunstiger maar duurdere cao van de betreffende sector. Voor de Pool die werkt via een Pools uitzendbureau, is verder van belang dat, conform de zogenoemde 183-dagenregeling, de belasting van een Pool die minder dan 183 dagen in Nederland verblijft in Polen voldaan kan worden. Bij detachering van werknemers kunnen er kostenvoordelen ontstaan in de sfeer van loonkosten, belasting en premies. Dit kan doordat in het geval van detachering de Poolse arbeidskracht blijft vallen onder de sociale zekerheidswetgeving van de lidstaat van waaruit de uitzending plaatsvindt. Dit geldt ook voor Polen die in dienst zijn bij een Pools bedrijf dat een dienst uitvoert in Nederland. Bij constructies die geheel of gedeeltelijk vallen onder de werkingssfeer van het vrij verkeer van diensten, ontstaan kostenvoordelen voor Poolse arbeidskrachten. Ook zelfstandigen die in Polen gevestigd zijn, betalen lagere afdrachten dan Nederlandse werknemers. De kostenvoordelen kunnen voor Polen een prikkel zijn om als zzp'er te werken of via een andere constructie.

Naast deze harde kostenposten hebben ook andere factoren invloed op de mogelijke kostenvoordelen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Genoemd worden arbeidsethos, productiviteit, beschikbaarheid en motivatie. Met name daar waar scherp geconcurrereerd wordt op prijs zijn Poolse arbeidskrachten gewild.

De heer **Verdellen**: «Ongeveer 45 procent van de kostprijs van champignons bestaat uit arbeidskosten. Wanneer die met 10 procent omhoog gaan, hebben wij een minimale marge; ik wil niet direct een nulmarge zeggen. Ik zal dan heel goed moeten nadenken waar ik mijn productie zal voortzetten.»<sup>85</sup>

#### **4.4 Malafide uitzendbureaus zijn groot probleem**

In hoofdstuk 3 staat beschreven hoe uitzendbureaus een motiverende factor kunnen zijn voor migranten om voor Nederland te kiezen. De mogelijkheden die uitzendbureaus bieden maken het de migrant gemakkelijk om naar Nederland te komen. Het afgelopen decennium heeft er een verschuiving plaatsgevonden van illegale tewerkstelling naar malafide uitzendbureaus waardoor veel verloningsfraude wordt gepleegd.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Verdellen, algemeen directeur Prime Champ, 15 juni 2011.

<sup>86</sup> Frouw, Ruig, de en Grijpstra (2010).

#### *Uitzendbureaus schuiven op naar malafiditeit*

In het openbaar gesprek is een indeling in drie groepen uitzendbureaus aan de orde gekomen:

De eerste groep zijn uitzendbureaus die bonafide proberen te werken:

De heer **Grijpstra**: «Die zijn over het algemeen lid van de grote koepels, zoals ABU, NBBU en VIA. Een aantal bureaus van VIA is de afgelopen jaren een beetje naar de onderkant gezakt. Je kunt die niet helemaal meer in deze groep plaatsen.»<sup>87</sup>

De tweede groep zijn de uitzendbureaus die zich in een grijs gebied begeven. Zij houden zich aan de regels qua cao-betaling, afdracht van premies, arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, maar grijpen alle kansen om zoveel mogelijk geld te verdienen aan de Midden- en Oost-Europeanen.

De derde categorie zijn de malafide bureaus. Het zijn koppelbazen die werken met Midden- en Oost-Europeanen.

De heer **Grijpstra**: «Bij de derde groep gaat heel veel fout. Die bureaus lichten de Midden- en Oost-Europeanen niet goed in over zaken als pensioenafdracht, ziektekostenafdracht en vakantiegeld. Daarnaast doen zij ook nog allerlei gekke dingen met huisvesting, boetes en reiskosten. De tweede groep opereert soms net op het randje op het gebied van huisvesting, reiskosten en boetes. Men rekent hoge kosten en geeft om de haverklap een boete. Mensen worden vaak gehuisvest op compounds waar zij de boodschappen bij de kampwinkel moeten doen tegen exorbitant hoge prijzen. De eerste bureaus proberen het allemaal netjes te doen, maar ondervinden zeer veel schade van de concurrentie.»<sup>87</sup>

De SNCU herkent een verschuiving van bonafide bureaus naar het grijze gebied en vanuit het grijze gebied naar het malafide gebied.<sup>88</sup> Er treedt een accentverschuiving naar andere vormen van malafiditeit. In een aanzienlijk aantal gevallen wordt een groot deel van het loon ingehouden voor kosten voor huisvesting, transport, verzekeringen en boetes.<sup>89</sup>

Uit een schatting van Research voor Beleid blijkt dat er zo'n 5 000 tot 6 000 malafide bureaus zijn, die meer dan 100 000 personen bemiddelen.<sup>90</sup> Deze schatting is inclusief zo'n 15 000 (illegale) Roemenen en Bulgaren zonder tewerkstellingsvergunning. De verwachting van de commissie is dat dit vooral circulaire migranten en footloose migranten zijn.

De malafide praktijken komen het meest voor in de land- en tuinbouw, de bouwnijverheid, de vleesverwerkende industrie en de schoonmaak. Recent heeft de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) berekend dat er sprake is van 6 400 malafide uitzendbureaus.<sup>91</sup>

#### **4.5 Aanpak malafide uitzendbureaus niet effectief**

Op 1 juli 1998 is het vergunningstelsel voor uitzendbureaus afgeschaft. De argumenten die hiervoor werden genoemd zijn: flexibiliseren van de arbeidsmarkt, vergunningstelsel heeft geen effect omdat degenen die illegaal of frauduleus willen handelen «onder water» gaan en er sprake is van een kleine pakkans.<sup>92</sup> Ook moet de overheid een vergunningstelsel uitvoeren en betalen, wat tot extra kosten leidt. Ten slotte zou een vergunningstelsel leiden tot extra bureaucratie. In 2004 deed VVD staatssecretaris Van Hoof een voorstel voor herinvoering van de vergunningplicht. Alleen de SP steunde het voorstel van Van Hoof, de andere partijen wilden dat de branche zelf ging reguleren.

<sup>87</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Grijpstra, manager Werk en Inkomen Research voor Beleid, 16 juni 2011.

<sup>88</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Boer, Beleidsmedewerker Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU), 16 juni 2011.

<sup>89</sup> Walz (2010).

<sup>90</sup> Bondt, de en Grijpstra (2008).

<sup>91</sup> NBBU Form 2 (2011).

<sup>92</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 292.

Om fraude en illegaliteit tegen te gaan is de uitzendbranche, door middel van zelfregulering, in mei 2006 gekomen met een NEN-certificering.<sup>93</sup> Daartoe worden in de NEN onder andere eisen gesteld met betrekking tot de afdracht van loonbelasting, sociale premies en het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland. Een gecertificeerd uitzendbureau wordt periodiek gecontroleerd op de juiste en tijdige afdracht van loon- en omzetbelasting en sociale verzekeringspremies, de naleving van de regels aangaande tewerkstelling van arbeidsmigranten en het betalen van het minimumloon. Daarnaast zijn per 1 januari 2010 de inlener en het uitzendbureau beide hoofdelijk aansprakelijk voor het betalen van het minimumloon en minimumvakantiebijslag, tenzij de inlener gebruik maakt van een gecertificeerd uitzendbureau.<sup>94</sup>

Een NEN-certificering geeft echter geen zekerheid dat de verloning vlekkeloos verloopt, maar enkel dat de administratie op orde is. Zo zijn er uitzendbureaus en andere werkgevers die op papier het wettelijk minimumloon betalen, terwijl tussen werkgever en werknemer de afspraak is gemaakt dat de werknemer meer uren werkt dan op het loonstrookje staat. In het onderzoek van Research voor Beleid dat zich richt op de bestrijding van malafide bemiddelaars wordt geconstateerd dat de activiteiten van de Arbeidsinspectie tegen malafide praktijken, gerelateerd aan het geschatte aantal malafide bemiddelaars, maar een gering gedeelte van het totaal aantal bemiddelaars bestrijken.<sup>95</sup>

De heer **Grijpstra**: *«Dan is er nog het punt dat men bij een aantal sectoren de controle vanuit de inleners minder goed aanpakt dan bij andere sectoren. Men eist bijvoorbeeld wel dat er uitzendbureaus worden ingezet met een bepaald certificaat, maar men controleert niet of die uitzendbureaus inderdaad werken volgens het certificaat. Als zo'n uitzendbureau dan toch onder de cao betaalt, wordt dat door de handhaving niet opgemerkt.»*<sup>96</sup>

De Arbeidsinspectie is bevoegd te controleren op het wettelijk minimumloon (WML), maar niet op andere inhoudingen op het loon. Dit wordt door private partijen gedaan, zoals de SNCU. De uitzendbranche heeft de SNCU opgericht om de naleving van de cao-afspraken te bevorderen en te handhaven. De SNCU controleert bedrijven naar aanleiding van signalen vanuit de branche of uit eigen onderzoek, en legt, waar nodig, schadevergoeding op. Ook publiceert de SNCU de namen van uitzendbureaus waartegen een zaak is gevoerd. Door voorlichting onder werknemers en werkgevers is de SNCU inmiddels breed bekend binnen de branche. Ondanks de intensivering van controles blijkt uit het onderzoek van Research voor Beleid uit 2010 dat de perceptie van de pakkans onder bedrijven toeneemt, maar nog niet hoog genoeg is om bemiddelaars ervan af te houden de grenzen op te zoeken of te overschrijden.<sup>97</sup>

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft onlangs een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin het kabinet met een registratieplicht malafide uitzendbureaus en uitbuiting van werknemers wil aanpakken. Uitzendbureaus moeten vanaf 1 januari 2012 verplicht ingeschreven staan in het Handelsregister. Als blijkt dat een uitzendbureau actief is in Nederland en niet staat geregistreerd dan wordt zowel het uitzendbureau als de inlener beboet voor € 12 000,- per werknemer, bij herhaling € 24 000,- per werknemer en bij een derde overtreding € 36 000,- per werknemer.

<sup>93</sup> NEN: Nederlandse Norm.

<sup>94</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 97.

<sup>95</sup> Bondt, de en Grijpstra (2008).

<sup>96</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Grijpstra, Manager Werk en Inkomen Research voor Beleid, 16 juni 2011.

<sup>97</sup> Frouw, Ruig, de en Grijpstra (2010).

#### 4.6 Effectiviteit handhaving moeilijk vast te stellen

Er zijn verschillende wetten ingesteld die de arbeid van vreemdelingen die geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben (zoals Roemenen en Bulgaren) in Nederland en de omstandigheden daarvan reguleren. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bevat regels en verplichtingen voor het laten werken van vreemdelingen die geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben in Nederland. Deze wet beoogt oneerlijke concurrentie en arbeidsmarktfraude door illegale arbeid te voorkomen. Hieronder valt ook de controle op illegale tewerkstelling en andere vormen van werkgeversfraude.

Wanneer er slechts tijdelijk in Nederland wordt gewerkt zijn de Detacheringsrichtlijn (96/71/EC) vertaald in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) en de kernbepalingen die genoemd worden in de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) van toepassing. De Waga stelt dat buitenlandse werknemers recht hebben op bepaalde «harde kern» van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden als Nederlandse werknemers. Dit betekent dat bijvoorbeeld de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moet worden nageleefd.<sup>98</sup>

De Waga is van toepassing op alle sectoren. Voor alle sectoren geldt dus dat de kernvoorwaarden van algemeen verbindend verklaarde cao-verklaringen gelden voor tijdelijk in Nederland gedetacheerde werknemers. Door deze brede werkingssfeer moet voorkomen worden dat lager betaalde werknemers van de Midden- en Oost-Europese landen Nederlandse werknemers verdringen.

Cao-partijen hebben zelf de verantwoordelijkheid als het gaat om de handhaving van de cao, en kunnen indien gewenst (binnen de voorwaarden van artikel 10 Wet AVV) de hulp inroepen van de Arbeidsinspectie. Desondanks zijn er nog steeds duidelijke signalen over verdringing, misbruik van werknemers uit Midden- en Oost-Europa, zoals het opleggen van boetes door werkgevers aan werknemers en het niet uitbetalen van het laatste maandloon. Een voorbeeld is het volgende krantenbericht:

*«Transport bedrijf X buit Poolse vrachtwagenchauffeurs uit», oordeelde de vakbond naar aanleiding van eigen onderzoek. Transport bedrijf X heeft volgens FNV circa tweehonderd Poolse chauffeurs te werk gesteld op de Nederlandse markt onder Poolse arbeidsvoorwaarden (3 euro per uur). De vrachtwagens staan volgens de vakbond geregistreerd op adressen in België en Polen die beiden dubieus zijn. In België trof FNV een gesloten pand aan met voor de deur een kartonnen doos voor de post. In Polen stond een leeg kantoorpand in een straat waar opvallend genoeg een bord stond: «verboden in te rijden voor vrachtauto's».<sup>99</sup>*

De Arbeidsinspectie controleert jaarlijks meer dan tienduizend werkgevers op overtreding van de Wav. De controles vinden niet willekeurig plaats, maar in sectoren en bedrijven waar het risico op overtreding hoog wordt geacht of naar aanleiding van meldingen.

---

<sup>98</sup> Aangangsel van de Handelingen 2010–2011, nr. 3614.

<sup>99</sup> Nieuwsblad Transport (14 juli 2011).

**Tabel 7 Inspecties op naleving Wav en WML en de resultaten**

	2006	2007	2008	2009
% overtredingen Wav en/of WML	23%	18%	16%	17%
Illegaal tewerkstelde personen	5 478	2 894	2 007	2 506
Poolse	2 286	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Bulgaarse	384	574	542	656
Chinees	681	554	294	318
Turkse	570	332	277	212
Roemeense	61	67	196	167
Overige	1 496	1 367	698	1 153

Bron: Research voor Beleid 2010

Uit de tabel blijkt dat illegale tewerkstelling rond 2007 sterk is afgenomen. Het percentage overtredingen daalde van 23 procent in 2006 naar 17 procent in 2009. Het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden daalde van 5478 in 2006 naar 2506 in 2009. Ongeveer 33 procent, ofwel 823 personen van het aantal illegaal tewerkgestelden is afkomstig uit Bulgarije of Roemenië. Het jaar ervoor waren dit er 738. De belangrijkste verklaring voor de afname in de afgelopen jaren lijkt het vrij verkeer van werknemers uit Midden- en Oost-Europa, in het bijzonder Polen te zijn. Nadat Midden- en Oost-Europeanen per 1 mei 2007 legaal in Nederland mogen werken, is het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde personen gedaald.<sup>100</sup>

Uit het onderzoek van de Bakker, et al. blijkt dat de voordelen van het inzetten van illegale arbeid groot kunnen zijn voor de tuinder. Bij een vergoeding van € 14 per uur bedraagt het voordeel per 1/3 arbeidsjaar illegale tewerkstelling € 2 700. Bij een vergoeding van € 10 per uur leidt de inzet van illegale arbeid tot een loonkostenbesparing van € 4 700 per 1/3 arbeidsjaar illegale tewerkstelling.<sup>101</sup>

De heer **Van Gool**: *«Helaas zien we nu de Roemenen en de Bulgaren al binnenkomen via zzp-constructies, voor wat die waard zijn, en via de achterdeur. Die mensen hebben geen recht van spreken. Ik denk dat u allen als geen ander hebt ervaren hoe belangrijk het is dat de arbeidsmigrant recht van spreken krijgt in Nederland»*<sup>102</sup>

Het kabinet kondigde op 22 maart 2011 aan dat er gerichte inspecties komen in sectoren waar relatief veel werknemers uit Midden- en Oost-Europa werken. Verder zijn de inspecties gericht op het verkrijgen van oneigenlijke toegang tot de arbeidsmarkt door zzp'ers, arbeidsgerelateerde uitbuiting, de aanpak van notoire overtreders en onderbetaling in het kader van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML).<sup>103</sup> De Arbeidsinspectie heeft sinds 2006 toegang tot het Suwi-net<sup>104</sup> en werkt samen met de vreemdelingenpolitie.<sup>105</sup> Daarnaast worden er multidisciplinaire interventieteams ingezet.<sup>105</sup> Bovendien hebben de Arbeidsinspectie en Belastingdienst een intentieverklaring met hun Poolse counterparts over samenwerking en gegevensuitwisseling en zijn er handhavingsovereenkomsten/bilaterale afspraken met diverse EU-lidstaten in de vorm van Memoranda of Understanding.<sup>106</sup> Ten slotte heeft de Arbeidsinspectie werkafspraken met decentrale sociale partners.<sup>107</sup> De sociale partners houden toezicht op de naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in cao-afspraken (de Arbeidsinspectie houdt slechts toezicht op de wettelijke normen). Verschillende sectoren hebben hun eigen toezichthouder en/of meldpunt, bijvoorbeeld: het Bureau Naleving (per 1 januari 2008 opgegaan in het Technisch Bureau Bouwnijverheid), Stichting Naleving cao Uitzendbranche (SNCU),

<sup>100</sup> Frouw, Ruig, de en Grijpstra (2010).

<sup>101</sup> Bakker, de, Frouws, Jongeneel en Slangen (2004).

<sup>102</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van Gool, directeur OTTO Workforce, 15 juni 2011.

<sup>103</sup> Kamerstuk 32 500 XV, nr. 77.

<sup>104</sup> Suwinet is de elektronische infrastructuur gebruikt door UWV en gemeenten bij de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Wet SUWI of enige andere wet aan de UWV en bij of krachtens de ABW, IOAW en IOAZ aan gemeenten is opgedragen.

<sup>105</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 1.

<sup>106</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 53, Kamerstuk 29 407, nr. 98.

<sup>107</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 56.

Vereniging Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) en Registreren Inleenarbeid Vleessector (RIV).

Ondanks de genomen maatregelen blijft het lastig te beoordelen hoe effectief de handhaving in Nederland is. Dat heeft er vooral mee te maken met dat migranten niet altijd geneigd zijn om misstanden te melden.<sup>108</sup> Veel arbeidsmigranten durven niet te klagen over hun werkgever uit angst om hun baan en daarmee ook vaak hun huisvesting, te verliezen. Het zicht op de naleving van arbeidsvoorwaarden is daardoor onvolledig. Er zijn ook signalen dat werknemers uit Midden- en Oost-Europa slecht op de hoogte zijn van hun rechten met betrekking tot huisvesting, vakantiegeld, en dergelijke. Wel is het zo dat uit onderzoek van Regioplan blijkt dat Poolse werknemers steeds meer geëmancipeerd raken en kritisch kijken naar het werk (en de beloning) die hen wordt aangeboden en niet meer klakkeloos het loonbod van de werkgever aannemen.<sup>108</sup>

Ook blijkt het voor de Arbeidsinspectie erg lastig om de bewijslast rond te krijgen rondom het WML en de boetes zijn, in vergelijking tot de mogelijke opbrengst van een overtreding, erg laag. Voor de handhaving van Wav en Waga zijn administratieve controles ontoereikend en zijn diepgaande controles op de werkplek noodzakelijk.

De heer **Van den Bos**: *«Ook in het buitenland komt de zaak niet snel rond. Je bent soms negen maanden tot een jaar verder na een melding en dan is het nog lastig om het voor elkaar te krijgen.[...] De informatie-uitwisseling is taai. Hetzelfde geldt voor het innen van boetes in Polen.»*

<sup>109</sup>

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat de sectorale meldpunten en cao-commissies bij cao-overtreding een schadevergoeding kunnen opleggen, maar dat de betaling van de boete alleen via een civielrechtelijke procedure kan worden afgedwongen. Dit neemt zoveel tijd in beslag dat de betrokken medewerkers uit Midden- of Oost-Europa vaak al weer terug zijn in het thuisland en dat de procedure vaak meer geld kost dan het financiële belang dat de betrokken medewerkers bij de procedure hebben. Omdat werknemers vaak teruggaan naar Polen en werkgevers soms in Polen zijn gevestigd is internationale samenwerking belangrijk voor de handhaving.<sup>108</sup>

Mevrouw **Swinkels** over samenwerking met autoriteiten in Polen: *«Van de inspecteurs hoor ik dat het soms redelijk goed loopt. Er zijn echter vaak gevallen waarin het erg lang duurt of waarin de gevraagde informatie uiteindelijk niet kan worden geleverd»*<sup>110</sup>

#### **4.7 Re-integratie van prioriteitsgenietend aanbod: een jarenlang dilemma**

Al jarenlang proberen achtereenvolgende kabinetten via de Wet Werk en Bijstand (WWB) het prioriteitsgenietend aanbod te vergroten door het bevorderen van arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden. De minister van SZW (Kamp) stelde donderdag 31 maart 2011 in het Algemeen Dagblad dat Nederlanders zonder werk de plek moeten innemen van migranten die nu onder het minimumloon of zonder cao werken. Hij wijst erop dat een kwart van de mensen tussen 20 en 65 jaar niet werkt. «Als we zo'n groot potentieel onbenut laten en zo'n krapte op de arbeidsmarkt hebben, moet je niet naar het buitenland kijken, maar naar wat je hier aan capaciteit hebt.» Het beleid is erop gericht zoveel

<sup>108</sup> Berg, van den, Brukman en van Rij (2008).

<sup>109</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van den Bos, Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 16 juni 2011.

<sup>110</sup> Verslag openbaar gesprek met mevrouw Swinkels, Projectleider Westland Interventieteam, 16 juni 2011.



mogelijk mensen mee te laten doen in de maatschappij waarbij het uitgangspunt is «werk boven inkomen». Het stelsel van sociale zekerheid moet niet alleen functioneren als inkomensvangnet, maar moet ook uitnodigen tot (hernieuwde) deelname aan de arbeidsmarkt.

Het huidige kabinet vindt het onacceptabel dat in ons land honderdduizenden mensen die kunnen werken een uitkering krijgen, terwijl arbeidsmigranten worden aangetrokken om werk te verrichten waarvoor geen Nederlandse arbeidskrachten voor gevonden zouden kunnen worden.<sup>111</sup> In het algemeen overleg van 28 april 2011 gaf de minister van SZW aan dat er scherper op zal worden toegezien dat werkgevers zich aan de regels houden bij het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen. De regel is: eerst zoeken bij het prioriteitsgenietend aanbod, dit zijn werkzoekenden uit Nederland en werkzoekenden uit de landen van de EU. Ook het verdiepen van de regionale samenwerking, het proactief en tijdig benaderen van werkzoekenden en werkgevers, het verruimen van het begrip «passende arbeid» en het aanscherpen van het sanctiebeleid moet resulteren in een effectievere manier van toeleiding van het binnenlands aanbod naar bestaande vacatures.<sup>112</sup> Staatssecretaris de Krom van SZW denkt dat 150 000 tot 200 000 van de ongeveer 355 000 mensen in de bijstand, kunnen werken.<sup>113</sup>

Vooralsnog zijn inspanningen die zijn geleverd op dit vlak niet succesvol geweest: veel regionale projecten of activiteiten om groepen uitkeringsgerechtigden te bemiddelen naar vacatures in de land-en tuinbouwsector zijn de afgelopen jaren beëindigd met een slecht resultaat.<sup>114</sup> De Vereniging van managers van sociale diensten (Divosa) denkt dat er mogelijkheden zijn, maar niet op korte termijn, niet zonder voldoende re-integratiemiddelen en ook niet voor alle uitkeringsgerechtigden.<sup>115</sup> Volgens lokale uitvoerders zijn WWB-uitkeringsgerechtigden vaak niet in staat de overgang van uitkeringssituatie naar voltijd werken in één keer te maken. Een gefaseerde aanpak is dan noodzakelijk, waarbij het werkritme en de bijbehorende denk- en gedragspatronen aangewend worden. WWB-uitkeringsgerechtigden kampen dikwijls met een meervoudige problematiek. Naast werkloosheid, is er regelmatig sprake van schulden en een matige gezondheid. Ook TNO concludeerde dat de groep cliënten die (vrijwel) direct of op korte termijn inzetbaar zijn in de praktijk niet groot blijkt te zijn.<sup>116</sup> Dit wordt geïllustreerd in onderstaand figuur van SER Brabant.

---

<sup>111</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.

<sup>112</sup> Richtlijn passende arbeid 2008 – Nadere regelgeving werkloosheidswet.

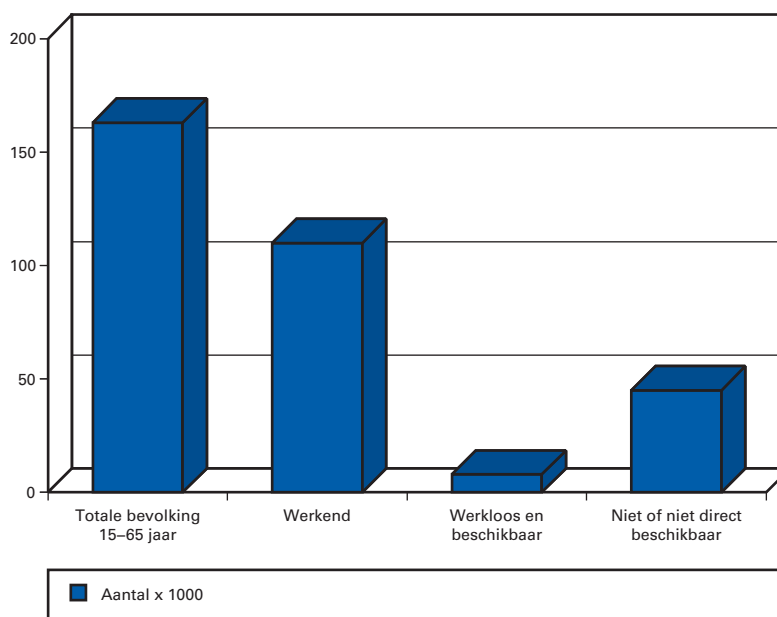
<sup>113</sup> ANP (11 augustus 2011).

<sup>114</sup> IWI (2009).

<sup>115</sup> Divosa «Inbreng Divosa, mede namens VNG t.g.v. Expertmeeting Tijdelijke commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (TC LURA) van 18 mei 2011» (2011).

<sup>116</sup> Besseling, Cox-Woudstra en Verheijden, TNO (2006).

**Figuur 4** Overzicht werkend-werkloos-niet beschikbare Brabanders



Bron: SER Brabant 2011

Behalve de afstand tot de arbeidsmarkt speelt ook motivatie een belangrijke rol. Uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Onderzoeksinstituut TNO en ITS blijkt dat er TNO en ITS hebben er op gewezen dat er onvoldoende prikkels zijn voor werkzoekenden.<sup>117</sup> De Bakker et al. stelt dat veel Nederlanders het zware en soms in hun ogen vieze werk niet willen doen.<sup>118</sup> Daarnaast ontbreekt bij werkgevers soms de motivatie hen aan te nemen.

De heer **Vreeburg**: «De werkgever zoekt natuurlijk naar gemotiveerd personeel. Een werkzoekende is dat misschien niet altijd. Hij laat wellicht weten dat het aangeboden werk hem niet het meest ideale toekomstperspectief biedt.»<sup>119</sup>

De heer **Baltussen**: «De belangrijkste reden dat het niet lukt [om Nederlanders dit werk te laten doen], is dat mensen geen perspectief hebben. Zij kunnen een korte tijd werken en de beloning bestaat hoofdzakelijk uit het minimumloon van ongeveer € 1 300 bruto. De contracten zijn meestal op parttimebasis, waarbij men ervan uitgaat dat op hoogtijdagen veel meer uren worden gemaakt. Als er sprake is van minder werk, worden er ook minder uren gemaakt.»<sup>119</sup>

De heer **Verdellen**: «Wij werken inderdaad met het wettelijk minimumloon en er zijn niet veel Nederlanders die voor dit loon zeven dagen in de week kunnen worden ingepland, al werken ze niet echt zeven dagen per week. Om die reden zoeken wij onze toevlucht to de arbeidsmigranten.»<sup>119</sup>

<sup>117</sup> RWI (2004), Besseling, Cox-Woudstra en Verheijden (2006), Gier, de, Gevel, Miedema en Vrieze (2007).

<sup>118</sup> Bakker, de, Frouws, Jongeneel en Slangen, (2004).

<sup>119</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Vreeburg, beleidsmedewerker UWV, de heer Baltussen, bestuurder FNV Bondgenoten, en de heer Verdellen, algemeen directeur Prime Champ, 15 juni 2011 lessen uit recente arbeidsmigratie.

negatief beeld van (langdurig) werklozen.<sup>120</sup> De land en tuinbouw heeft last van negatieve beeldvorming bij werkzoekenden.<sup>121</sup> Ten slotte concluderen RWI en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) dat de gebrekkige re-integratie ook oorzaken heeft aan de vraagzijde.<sup>122</sup> Zo melden werkgevers hun vacatures soms laat aan en is het beleid van gemeenten met betrekking tot de vraagzijde nog onvoldoende ontwikkeld.

Het bevorderen van arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden is geen typisch Nederlands probleem. Ook in Duitsland is de doelstelling om zoveel mogelijk van de drie miljoen werklozen aan het werk te krijgen, de schooluitval terug te dringen en vrouwen, ouderen en gehandicapten vaker in te schakelen. Regeringspartij CSU werkt aan een wetsvoorstel hierover.<sup>123</sup>

#### 4.8 Tewerkstellingsvergunning: effect is onduidelijk

Als werkgevers geen arbeidskrachten kunnen vinden in Nederland dan zullen zij werknemers in het buitenland gaan zoeken. Voor de toelating van personeel van buiten Europa (of uit de nieuwe Europese lidstaten, zoals Bulgarije en Roemenië) is de tewerkstellingsvergunning een belangrijk instrument. Hiermee wordt getoetst of er geen prioriteitsgenietend aanbod is in Nederland of de EU. Werkgevers die personeel van buiten Europa (of uit de nieuwe Europese lidstaten) in Nederland willen laten werken, moeten via UWV een tewerkstellingsvergunning aanvragen. De meeste tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven voor Bulgaren en Roemenen in de land- en tuinbouw, voor Chinezen in de horecasector en Indiërs in de ICT-sector. Voor de jaren 2008–2010 was er sprake van een afname van het aantal tewerkstellingsvergunningen (zie tabel). De minister wil sinds 1 juli van dit jaar de afgifte van het aantal tewerkstellingsvergunningen tot het uiterste beperken.<sup>124</sup>

Tabel 8 Afgegeven tewerkstellingsvergunningen 2008–2010 naar nationaliteit

	2008	2009	2010
Roemeense	2 992	3 286	2 734
Chinese	2 596	2 281	2 380
Indiase	1 640	967	1 343
Bulgaarse	1 080	922	866
Amerikaanse	968	828	742
Overige	6 308	5 404	5 519
Totaal	15 584	13 688	13 584

Bron: Kamerstuk 2010–2011, 32 144, nr. 5.

Slechts 15 procent van de aangevraagde tewerkstellingsvergunningen wordt geweigerd. Een mogelijke verklaring voor dit lage aantal is, volgens onderzoeksbureau Ecorys, dat werkgevers alleen maar een aanvraag indienen wanneer zij inschatten dat deze kansrijk is.<sup>125</sup>

De tewerkstellingsvergunning is van belang voor de gegevensuitwisseling tussen het UWV en VROM-inspectie, voor het zicht op het aantal arbeidsmigranten, hun werkgevers en de locaties waar zij worden gehuisvest.<sup>126</sup> Tegelijkertijd neemt door de tewerkstellingsvergunning de afhankelijkheid van de werkgever toe. Tewerkstellingsvergunning-plichtigen mogen alleen in Nederland werken als de werkgever een tewerkstellingsvergunning voor hen aanvraagt. Hierdoor is de werknemer in vier opzichten afhankelijk van de werkgever: voor de tewerkstellingsvergunning, het werk, de huisvesting en de zorgverzekering, waar de werkgever een deel van het

<sup>120</sup> Gier, de, Gevel, Miedema en Vrieze, ITS (2007).

<sup>121</sup> IWI (2010) en Verslag openbaar gesprek met de heer Vreeburg, beleidsmedewerker UWV, de heer Baltussen, bestuurder FNV Bondgenoten, en de heer Verdellen, algemeen directeur Prime Champ, 15 juni 2011 lessen uit recente arbeidsmigratie.

<sup>122</sup> RWI (2004), WI (2010).

<sup>123</sup> Wal, van der, Elsevier, (20 augustus 2011).

<sup>124</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 128.

<sup>125</sup> Versantvoort, Vossen, van der Ende, et al. (2006).

<sup>126</sup> Berg, van den, Brukman en van Rij (2007).

loon voor mag inhouden.

De heer **Grijpstra**: «Als men een tewerkstellingsvergunning heeft, is dat mooi, maar dan zit men wel vast aan één werkgever. Dat geeft de werkgever de ruimte om iemand onder druk te zetten om bepaalde kosten in rekening te brengen [...] Bij de vakbond zijn er gevallen bekend van mensen die duidelijk te horen kregen dat zij alleen bij die ene werkgever konden werken en daarom maar akkoord moesten gaan met slechte arbeidsvoorwaarden.»<sup>127</sup>

Er zijn werkgevers die zijn vrijgesteld om een tewerkstellingsvergunning voor een werknemer aan te vragen. Bijvoorbeeld voor de kennismigranten. Het aantal kennismigranten dat jaarlijks naar Nederland komt, is sinds de invoering in 2004 van de regeling snel gestegen. Alleen het crisisjaar 2009 liet een tijdelijke daling zien (zie tabel).

**Tabel 9: Aantal kennismigranten en aantal verblijfsvergunningen 2008–2010**

	2008	2009	2010
Aanbod	8 700	6 620	7 100
Aantal ingewilligde vergunningen	7 920	6 140	6 570

Bron: Kamerstuk 32 144, nr. 5.

Een andere groep die is vrijgesteld van een tewerkstellingsvergunning zijn zzp'ers. Deze groep is eerder besproken bij verdringing.

De tewerkstellingsvergunning lijkt één van de weinige instrumenten om het aantal arbeidsmigranten te beïnvloeden. Het is echter onzeker of de afgifte van tewerkstellingsvergunningen het aantal arbeidsmigranten daadwerkelijk beïnvloedt. Tewerkstellingsvergunningen zijn wel van belang voor het zicht op (het aantal) arbeidsmigranten. Tewerkstellingsvergunningen hebben mogelijk ook negatieve effecten. Zo is een arbeidsmigrant met tewerkstellingsvergunning sterk afhankelijk van de werkgever die de tewerkstellingsvergunning heeft aangevraagd en is daardoor extra vatbaar voor uitbuiting. Ook zijn er aanwijzingen dat door de arbeidsmarkttoets in het kader van de tewerkstellingsvergunning het aantal schijnzelfstandigen onder Bulgaren en Roemenen is toegenomen.

#### **4.9 Beroep op sociale zekerheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is over het algemeen klein. Er lijkt een stijging waarneembaar, maar het is nog te vroeg om voorspellingen te doen voor de lange termijn.**

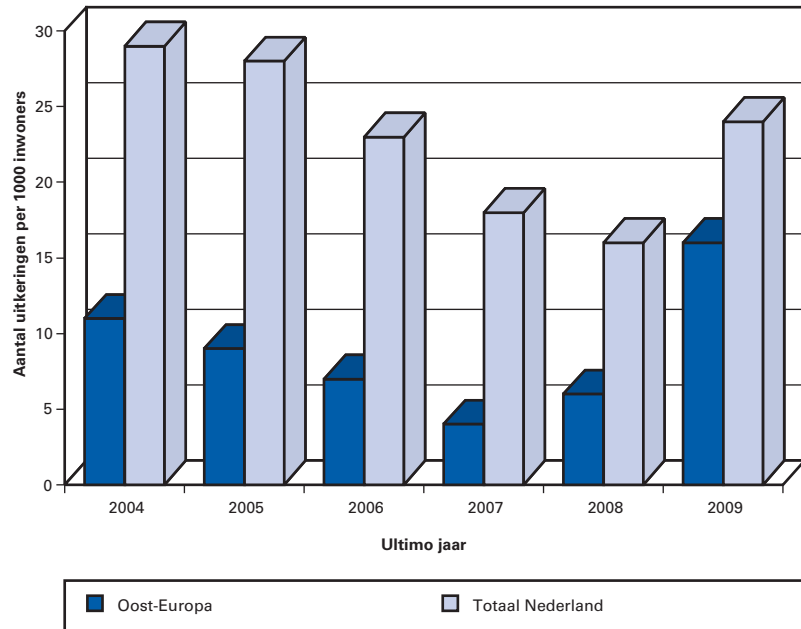
*Beperkt gebruik van werkloosheidswet van arbeidsmigranten uit Oost-Europa in vergelijking met Nederlanders, maar stijgt de laatste jaren wel*

Een arbeidsmigrant uit Midden- en Oost-Europa kan een beroep doen op de werkloosheidsuitkering als hij rechtmatig in Nederland verblijft, op grond van hier verrichte werkzaamheden verzekerd is geweest en aan de «referte-eis» (of: 26 weken eis) van de Werkloosheidswet (WW) voldoet. De referte-eis houdt in dat de werknemer in de 36 weken voorafgaande aan de werkloosheid ten minste 26 weken moet hebben gewerkt. Voor de referte-eis kunnen, op grond van de samenstellingsbepalingen, ook tijdvakken van arbeid of verzekering in het land van herkomst worden meegenomen.<sup>127</sup> Op grond van Verordening (EEG) 1408/71 kan een migrant dus al na een korte periode werken in Nederland een beroep

<sup>127</sup> Kamerstuk 29 861, nr. 1.

doen op de WW, vanwege zijn arbeidsverleden elders. Dit geldt vanzelfsprekend ook andersom. Hierdoor is het aantal toekomstige WW-gerechtigden moeilijk te voorspellen. Verliest de arbeidsmigrant zijn rechtmatige verblijf in Nederland, dan eindigt ook de uitkering.

**Figuur 5 WW-uitkeringen aan Oost-Europeanen in de Nederlandse bevolking van 15 tot 65 jaar**



Bron: CBS, gebaseerd op GBA-gegevens.

Uit figuur 5 blijkt dat Oost-Europeanen minder beroep doen op de WW dan Nederlanders. Wel is er sinds 2007 een stijging te zien in het beroep op de WW. Dit blijkt ook uit recent verschenen onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) over Poolse migranten. Uit hun onderzoek blijkt dat, hoewel veel Polen betaald werk hebben, een substantieel deel van de recentelijk gearriveerde Polen (sinds 2004) werkloos is (13 procent). Van de arbeidsmigranten die thans werkloos zijn, heeft de overgrote meerderheid eerder in Nederland gewerkt. Zij zijn werkloos geraakt als gevolg van ontslag of het aflopen van het contract. Daarnaast heeft ongeveer een vijfde van de arbeidsmigranten die thans zonder werk zijn, geen arbeidsverleden in Nederland. Zij zijn waarschijnlijk op de bonnefooi naar Nederland gekomen om werk te vinden, maar zijn daar niet in geslaagd. Ook volg- en huwelijksmigranten zijn vaak zonder werk. Velen van hen hebben in Nederland niet eerder gewerkt. Zij zijn er vooralsnog niet in geslaagd om werk te vinden.<sup>128</sup>

*Beperkt gebruik van de bijstandswet door arbeidsmigranten uit Oost-Europa in vergelijking met Nederlanders, maar er is sinds 2007 een lichte stijging waarneembaar*

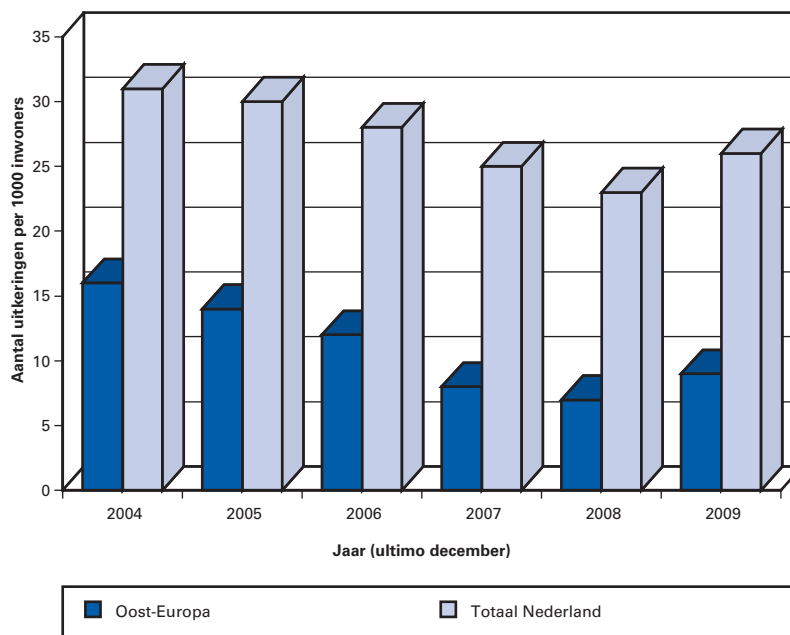
Onderdanen van de EU of de Europese Economische Ruimte (EER) kunnen in bepaalde situaties gelijkgesteld worden met een Nederlander. Dit betekent dat ook migranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering. Bij een verblijf korter dan drie maanden in Nederland is er geen recht op bijstand. Bij een langer verblijf kan het ontvangen van bijstand gevolgen hebben voor het verblijfsrecht indien de inkomsten uit arbeid minder dan 50% van de bijstandsnorm zijn. Het recht op bijstand eindigt pas op het moment dat

<sup>128</sup> Dagevos et al (2011).

de IND het verblijfsrecht intrekt. Bij een legaal verblijf van vijf jaar in Nederland heeft iemand recht op bijstand. Natuurlijk geldt in alle gevallen dat iemand aan de voorwaarden moet voldoen, zoals onvoldoende inkomsten, een vermogen niet hoger dan toegestaan en verblijf in Nederland.

Als een bijstandsuitkering aan een arbeidsmigrant wordt verleend, meldt de gemeente dit aan de IND. Een bijstandsuitkering kan gevolgen hebben voor het verblijf in Nederland. Dit vergt een individuele belangenafweging door de IND. Gemeenten en IND hebben afspraken gemaakt om de onderlinge samenwerking te verbeteren en oneigenlijk gebruik van de bijstand tegen te gaan. Deze afspraken gaan over de informatie-uitwisseling. Het is echter niet toegestaan dat de IND bij elke aanvraag van bijstand door een EU-burger eerst het verblijfsrecht controleert. Dit is namelijk in strijd met het recht op gelijke behandeling. Ook het feit dat een EU-burger beroep op bijstand doet, is onvoldoende grond voor beëindiging van zijn verblijfsrecht. Tenzij de betrokkene hier nog geen drie maanden verblijft, werkzoekende of student is. Een beroep op bijstand en andere voorzieningen kan alleen leiden tot beëindiging van het verblijfsrecht als dit beroep een onevenredige belasting vormt voor het stelsel van sociale bijstand. Op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) is het tevens de verantwoordelijkheid van de gemeente om ervoor te zorgen dat de arbeidsmigrant die recht op bijstand heeft, ook zo snel mogelijk weer uitstroomt.<sup>129</sup>

**Figuur 6 Beroep op bijstand door Oost-Europeanen in de Nederlandse bevolking van 15 tot 65 jaar**



Bron: CBS, gebaseerd op GBA-gegevens.

Uit figuur 6 blijkt dat Oost-Europeanen ook minder beroep doen op de bijstand dan Nederlanders. Ook hier is echter een lichte stijging te zien in het beroep op de bijstand sinds 2008. Verder blijkt dat Oost-Europeanen vaker een ww- dan een bijstandsuitkering hebben. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat velen, met name Polen, in Nederland hebben gewerkt.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 96.

Tabel 10 toont het beroep op WW en bijstand van Midden- en Oost-Europeanen in vergelijking met het beroep op WW en bijstand van Turken, Marokkanen en Nederlanders.

**Tabel 10 Personen met een WWB/WIJ-uitkering of WW-uitkering onder de 65 jaar naar herkomstgroepering<sup>1</sup> (ultimo december 2010)**

Herkomstgroepering	Aantal WW	% van bevolking van 15 tot 65 jaar	Aantal WWB/WIJ	% van bevolking van 15 tot 65 jaar
Autochtoon	195 540	2,2	155 790	1,8
Voormalig Tsjecho Slowakije	220	2,1	350	3,3
Cyprus	10	1,3	10	2,0
Malta	10	3,5	10	1,3
Slovenië	–	–	–	–
Letland	30	1,4	40	2,3
Estland	10	1,6	20	2,3
Litouwen	50	2,0	60	2,3
Hongarije	330	2,7	370	3,0
Polen	2 090	3,0	1 660	2,4
Bulgarije	90	0,6	310	2,2
Roemenië	200	1,6	370	3,0
Totaal Midden- en Oost-Europa	3 030	2,5	3 190	2,6
Turkije	8 890	3,2	25 440	9,2
Marokko	6 050	2,6	30 890	13,5
Suriname	9 270	3,6	20 970	8,1
Voormalige Nederlandse Antillen en Aruba	3 680	3,6	11 420	11,1
Overige herkomstlanden	39 110	2,7	104 920	7,3
Totaal	265 560	2,4	352 610	3,2

<sup>1</sup> Herkomstland: geeft weer met welk land een persoon een feitelijke verwantschap heeft, gegeven het geboorteland van de ouders of van zichzelf.

Bron: CBS gebaseerd op GBA gegevens

–: Geen gevallen

Tabel 10 toont een vergelijking van het beroep op WW en bijstand/Wet Investeren in Jongeren (WIJ) van een aantal herkomstgroeperingen. Uit de tabel blijkt dat herkomstgroepen uit Midden- en Oost-Europa iets vaker een beroep doen op WW en bijstand/WIJ dan autochtonen, maar aanzienlijk minder dan andere groepen allochtonen, al is het aandeel ww-uitkeringen in vergelijking met andere groepen allochtonen betrekkelijk hoog.

Aangezien de recente migranten hier nog betrekkelijk kort zijn, kunnen er nog geen duidelijke conclusies worden getrokken over het toekomstig beroep op sociale zekerheid.

## 5 HUISTEMESTING

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkelingen van de huisvesting van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, mede in het licht van de in 2007 gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in het Handhavingskader. Hierbij komt aan de orde:

- de feitelijke huisvestingssituatie: hoe zijn arbeidsmigranten gehuisvest en wat zijn hun wensen (5.2);
- hoe de huidige huisvestingssituatie in de gemeenten zich heeft ontwikkeld met een onderscheid in gemeenten in stedelijke en rurale gebieden (5.3);
- de rol van woningcorporaties, de werkgevers, het Rijk en provincie hierin (5.4);
- hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan en welke problemen en belemmeringen zich daarbij voor doen (5.5).

Hiermee worden de onderzoeksvragen 9 t/m 11 beantwoord die betrekking hebben op de problemen met het huisvesten van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen, de instrumenten die zijn ingezet, de belemmeringen die zich bij adequate huisvesting voordoen en de effecten van de ingezette instrumenten.

### 5.2 Ontwikkelingen huisvesting van arbeidsmigranten

#### *De werkgever heeft een morele verantwoordelijkheid*

Begin 2007, kort voor de vrije toetreding van arbeidsmigranten uit de landen die in 2004 tot de Unie zijn toegetreden, hebben de landelijke sociale partners en de toenmalige staatssecretaris van SZW (Van Hoof) een Landelijk handhavingskader vastgesteld. In dit handhavingskader staat dat de zorg voor adequate huisvesting van tijdelijk in Nederland verblijvende werknemers in de eerste plaats een taak én verantwoordelijkheid is van de werkgever die deze werknemers tewerkstelt.<sup>130</sup> Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. Allereerst de situatie waarbij een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd voor de werknemer. Het UWV kan deze vergunning weigeren wanneer er geen sprake is van passende huisvesting. Voor de overige werknemers die niet permanent in Nederland woonachtig zijn heeft de werkgever de morele verantwoordelijkheid om huisvesting te verzorgen. De werkgever is verplicht zich in te spannen om de hier tijdelijk verblijvende werknemers tegen redelijke kosten te (doen) huisvesten overeenkomstig de wettelijke voorschriften voor passende huisvesting. De Woningwet en het Bouwbesluit geven de ondergrens van de kwaliteitsnormen. Voor de handhaving van huisvestingsnormen zijn primair de gemeenten verantwoordelijk en heeft de VROM-inspectie het tweedelijns toezicht. De VROM-inspectie dient evidente misstanden te melden bij de betreffende gemeente.

#### *Kort verblijvende arbeidsmigranten vooral gehuisvest in onzelfstandige woonruimte*

Er zijn allerlei vormen voor huisvesting van (tijdelijke) arbeidsmigranten, zoals hostels, pensions, woningen, wonen op het erf, containerwoningen, omgebouwde slooppanden of kantoorgebouwen, bungalowparken en campings.

De wijze waarop de arbeidsmigranten gehuisvest zijn, heeft een duidelijke relatie met de verblijfsduur. Daarom worden drie groepen onderscheiden:

<sup>130</sup> «Kader voor samenwerking tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid.» Bijlage bij Kamerstuk 29 407, nr. 61, brief van 14 februari 2007.



- arbeidsmigranten die kort in Nederland verblijven en voornamelijk seizoenswerk doen (maximaal vier maanden);
- arbeidsmigranten die hier een middellange termijn verblijven (maximaal drie jaar);
- arbeidsmigranten die zich permanent willen vestigen in Nederland.

Uit onderstaande tabel blijkt, dat de verblijfsduur samenhangt met het type huisvesting. Kort verblijvende arbeidsmigranten zijn voornamelijk in een onzelfstandige woonruimte gevestigd, terwijl de langer verblijvende arbeidsmigranten vaker in een zelfstandige woonruimte wonen. Gezien de inkomenspositie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal een aanzienlijk deel van de groep langer verblijvenden een beroep doen op de voorraad van sociale woningbouw.

**Tabel 11 Woonsituatie naar type migrant, herkomstgroep en geslacht (in %)**

	totaal	m.lang	kort	Polen	Bul/Roe	overig	man	vrouw
<b>Woonsituatie</b>								
Op een kamer	41,9	26,6	46,4	42,8	40,7	37,9	41,7	40,9
In zelfstandige woonruimte	37,6	60,1	30,9	33,1	51,9	46,0	35,8	40,9
In een recreatie of vakantiewoning	5,1	3,8	5,5	6,3	1,9	2,3	4,9	5,3
In een caravan, woonwagen	3,2	1,3	3,8	2,4	0,9	10,3	3,6	2,8
In een hotel/ hostel/ pension	10,6	7,6	11,5	14,0	2,8	1,1	11,5	9,6
Anders	1,6	0,6	1,9	1,4	1,9	2,3	2,6	0,4
<b>Met hoeveel personen deelt u uw slaapkamer?</b>								
0 of met partner	22,3	31,3	19,8	17,5	43,5	26,9	25,6	18,9
1 ander persoon	45,9	48,1	45,2	47,8	28,2	53,8	40,9	52,8
2 anderen	22,8	13,0	25,4	24,6	21,2	14,1	23,3	20,5
3 anderen en meer	9,1	7,6	9,5	10,2	7,1	5,1	10,1	7,9

Bron: EMOE 2009, Risbo

De goedkoopste mogelijkheid is om in een (Polen)hotel, hostel of pension te verblijven. Het duurt is het huren van een zelfstandige woonruimte.<sup>131</sup> Er wordt betaald voor privacy. Naarmate de kamer met meer personen wordt gedeeld is de huur lager. Verder blijkt volgens datzelfde onderzoek dat er voor woonruimte in het algemeen gemiddeld € 340 per maand aan huur wordt betaald. Naarmate de arbeidsmigrant langer in Nederland is, betaalt hij meer huur. Middellange termijnmigranten betalen gemiddeld 421 euro per maand aan huur, korte termijnmigranten 304 euro per maand (2009). Polen geven in vergelijking met de andere groepen het minst uit aan huur.

*De eisen zijn laag, woonkosten moeten zo laag mogelijk zijn*

Elke categorie arbeidsmigrant heeft zijn eigen woonwensen. Uit onderzoek komt naar voren, dat de helft van de arbeidsmigranten (zeer) tevreden is met de woonruimte, een kwart is (zeer) ontevreden.<sup>132</sup> Polen die hier tijdelijk komen werken hebben geen vergaande wensen aan de woning. Huisvesting moet vooral goedkoop zijn. Voor veel Polen is de woonruimte in het thuisland kleiner dan men in Nederland gewend is.<sup>133</sup> Uit een onderzoek van de organisatie Work en Stay onder haar leden blijkt dat de standaardvorm van huisvesting voor de groep arbeidsmigranten die voor kort verblijft komt, een woning of chalet is met drie kamers die wordt bewoond door zes personen. Dit werd door alle betrokkenen als passend ervaren.

<sup>131</sup> Risbo (2009).

<sup>132</sup> In het Risbo onderzoek uit 2009 werd een korte termijn arbeidsmigrant gedefinieerd als: een arbeidsmigrant die in 2008 of 2009 naar Nederland is gekomen, een middellange arbeidsmigrant iemand die tussen 2004 en 2007 is gekomen en een permanente migrant iemand van voor 2004.

<sup>133</sup> Korf (2009).

2007: signalen geven aan dat huisvestingssituatie soms ernstig is. Huisvesting van Midden- en Oost-Europeanen is onderdeel van het flankerend beleid. Dit is geen doelgroepenbeleid, maar generiek beleid. In 2007 is, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een (eerste) evaluatie uitgevoerd over de werking van het flankerend beleid bij het vrij verkeer van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen.<sup>134</sup> Een conclusie was dat het aantal en de aard van de meldingen die bij gemeenten binnenkomen, aantoont dat de huisvestingsproblematiek soms ernstig is.<sup>135</sup> Verder werd geconcludeerd dat het aantal meldingen dat bij de VROM-inspectie binnenkomt gering is en niet overeen komt met het aantal gemeentelijke meldingen. Dit kan worden verklaard door de relatieve onbekendheid van het meldpunt van de VROM-inspectie. De VROM-inspectie kan hierdoor niet als graadmeter worden gebruikt om te bepalen hoe het met de huisvesting van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen is gesteld.

### **5.3 Gemeenten in rurale en in stedelijke gebieden hebben hun eigen specifieke huisvestingsproblemen**

*Gemeenten kunnen gebruik maken van bestaande regelgeving om arbeidsmigranten te huisvesten*

Gemeenten kunnen gebruik maken van de Huisvestingswet, de bouwregelgeving (Woningwet, Bouwbesluit en Gebruiksbesluit) en Ruimtelijke ordening-regelgeving (bestemmingsplan).

Via de Huisvestingswet is het mogelijk om te sturen op de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad.

Sturing bij de woonruimteverdeling kan door middel van een huisvestingsvergunning. Gemeenten dienen dit te regelen in de huisvestingsverordening. Alleen EU-burgers komen voor een vergunning in aanmerking. Het is verboden om van de vergunningplichtige een woning te huren en te verhuren zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders (B&W). Door middel van de instrumenten onttrekken, samenvoegen, omzetten en splitsen van woonruimte (art. 30 Huisvestingswet) is het mogelijk te sturen op de samenstelling van de woningvoorraad. Hier is ook een vergunning van B&W nodig. Overtreding kan worden beboet met een bestuurlijke boete. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen kamerverhuur en logies/pension.

Bij kamerverhuur, waarbij een woning wordt opgedeeld in kamers, is sprake van omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning. Het gaat dan om verhuur van kamers in een woning aan afzonderlijke huurders die geen sociale band met elkaar of de verhuurder hebben. De gemeente kan bepalen voor welke (categorie) woning in de gemeente dit wel of niet geldt.<sup>136</sup>

Bij logies/pension is sprake van aan de bestemming tot bewoning onttrekken van woonruimte. De gemeente kan bepalen voor welke (categorie) woning in de gemeente dit wel of niet geldt. Een vergunning is voorgeschreven, indien in het betreffende gebouw bedrijfsmatig (nacht)verblijf wordt verschaft aan meer dan tien personen. In een plaatselijke bouwverordening kan worden afgeweken van dit aantal. Tevens kan de gemeente extra voorwaarden aan de gebruiksvergunning stellen.

De voorschriften omtrent overbewoning zijn alleen relevant indien een gebouw de gebruiksfunctie Wonen heeft.

De gemeente kan in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening sturing geven via het bestemmingsplan. Zij heeft de bevoegdheid het bestemmingsplan te wijzigen.

<sup>134</sup> Berg, van den, Brukman en van Rij (2008).

<sup>135</sup> Ten tijde van het onderzoek van de commissie is nog geen actualisering van de evaluatie verschenen.

<sup>136</sup> Niet te verwarren met verhuur van kamers in logiesgebouwen zoals hotels en pensions.

Tenslotte kan via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) enerzijds tijdelijk voor een bepaalde periode en anderzijds structureel sturing worden gegeven aan de huisvestingsproblematiek. Zo kan bijvoorbeeld het huisvesten van arbeidsmigranten in bestaande bedrijfsgebouwen of in vrijkomende agrarische bedrijfswoningen of het plaatsen van woonunits voor een bepaalde periode mogelijk worden gemaakt.

*Ondanks bestaand instrumentarium toch problemen in gemeenten*

Uit het werkbezoek<sup>137</sup> en de informatie uit de openbare gesprekken<sup>138</sup> blijkt dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de aard van de huisvestingssituatie in (grotere) gemeenten in stedelijke gebieden en (kleinere) gemeenten in rurale gebieden.

Grote steden in de Randstad hebben te maken met arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die deels in de stad zelf en deels in de omliggende gebieden werkzaam zijn. In Den Haag en Rotterdam is ongeveer 40 tot 50% van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkzaam binnen de gemeente.<sup>139</sup> Aangetrokken door de goedkope woningen in sommige wijken verblijven zij in panden die het eigendom zijn van particulieren. Dit leidt tot leefbaarheidproblemen in deze wijken. Bij gemeenten in rurale gebieden verzorgen vaak de werkgevers de huisvesting. Dit kan plaatsvinden op het terrein van de opdrachtgever of in recreatieparken. Dit geeft andere problemen dan in de grote steden.

*Overbewoning in gemeenten in stedelijke gebieden is een groot probleem*

Leefbaarheidproblemen rondom huisvesting doen zich vooral voor in de achterstandswijken of in de multi-etnische wijken van Rotterdam en in Den Haag. Deze gemeenten hebben een grote aantrekkingskracht vanuit de omliggende gebieden, zoals het Westland, waar de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkzaam zijn. Ook trekken arbeidsmigranten die op eigen gelegenheid naar Nederland komen eerder naar de grote steden, dan naar het platteland. Tijdens het werkbezoek heeft de commissie de leefbaarheidsproblemen in sommige wijken kunnen aanschouwen.<sup>140</sup>

In ons land is het aantal arbeidsmigranten op sommige plekken te groot voor de bestaande woningvoorraad. Met name huisvesting die geschikt is voor 'short stay' ontbreekt. Dit leidde tot verhuur van panden waarin een groot aantal arbeidsmigranten wordt ondergebracht. Dat er op grote schaal sprake is van overbewoning, blijkt uit het gegeven dat er vorig jaar circa 350 illegale verblijfsinrichtingen zijn aangetroffen in Rotterdam. Het aantal aangetroffen illegale verblijfsinrichtingen is al jaren constant. In deze inrichtingen zijn circa vijf à zes migranten gehuisvest. De gemeente Rotterdam vermoedt dat dit nog maar het topje van de ijsberg is. Ook de gemeente Den Haag constateert dat overtredingen bij de huisvesting van arbeidsmigranten eerder regel zijn dan uitzondering. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) heeft een aantal bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) in dienst die op basis van informatie van het Westland Interventieteam een analyse maken en huiszoekingen uitvoeren. Bij 50% van de uitgevoerde huiszoekingen wordt illegale bewoning geconstateerd. De voorschriften voor overbewoning zijn alleen van toepassing wanneer een gebouw de gebruiksfunctie Wonen heeft. Als er sprake is van overbewoning bij een andere gebruiksfunctie dan woonruimte moet dit worden aangepakt als overtreding van bestemmingsplanvoorschriften. De enorme toestroom van arbeidsmigranten naar de grote gemeenten bleek en blijkt niet beheersbaar volgens wethouder Karakus van de gemeente Rotterdam.

<sup>137</sup> Het werkbezoek vond plaats op 6 juni 2011.

<sup>138</sup> De openbare gesprekken vonden plaats op 15, 16 en 17 juni 2011.

<sup>139</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010, bijlage bij de brief aan de gemeenteraad van Rotterdam, 7 juni 2011.

<sup>140</sup> Het werkbezoek vond plaats op 6 juni 2011.

De heer **Karakus**: «Het zal je maar gebeuren dat je in een keer 25 000 mensen extra krijgt in een wijk van 30 000 tot 40 000 inwoners. Het was niet beheersbaar. We houden de vinger aan de pols, maar het is nog steeds niet beheersbaar omdat er nieuwe stromen naartoe komen.»<sup>141</sup>

Steden zien nog steeds een toename van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

In Den Haag is er sprake van een verdubbeling van het aantal Midden- en Oost-Europeanen in 2010 ten opzichte van 2008 die een beroep doen op de woonvoorzieningen in de stad. Bulgaren zijn de snelst groeiende groep Midden- en Oost-Europeanen in Den Haag.<sup>142</sup>

De heer **Steenmetser**: «In 2008 waren er 5 500 Midden- en Oost-Europeanen geregistreerd. In 2010 waren het er 10 000. Er is dus een verdubbeling opgetreden en daarmee moet wel rekening worden gehouden bij de stedelijke voorzieningen. Daar bouw je bij wijze van spreken niet tegenop. Daar zitten de mensen die niet geregistreerd zijn natuurlijk nog niet bij.»<sup>143</sup>

#### *Gemeenten proberen de problemen op te lossen*

Gemeenten reageerden pas op de komst van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa toen de stroom in 2007–2008 al op gang was gekomen. Inmiddels stellen steden zoals Rotterdam en Den Haag een monitor op waarin de stand van zaken wordt gegeven en het beleid wordt uitgewerkt.<sup>144</sup> In 2007 nam Rotterdam het initiatief voor een Polentop.<sup>145</sup> Rotterdam richt zich vooral op de aanpak van huisjesmelkers. In 2010 is extra capaciteit ingezet voor het opsporen en opheffen van irreguliere verblijfsinrichtingen.

Rotterdam kiest voor spreiding van de arbeidsmigranten, waarbij in bepaalde wijken niet meer dan twee of drie mensen per woning gehuisvest kunnen worden. De gemeente heeft samen met de wooncorporaties een nieuwe systematiek voor tijdelijke huisvesting opgezet, waarvan bonafide uitzendbureaus gebruik mogen maken.<sup>146</sup> De stad is geen voorstander van het huisvesten van migranten op industrieterreinen of bedrijfslocaties, omdat dit de integratie niet bevordert. Bovendien wordt het ombouwen van kantoorruimten naar woningen financieel niet rendabel geacht.

De heer **Karakus**: «Men verwijt mij wel eens dat ik nee zeg tegen een voorstel om een industrieterrein, een goedkope locatie, een kantoorpand of een bedrijfsruimte om te bouwen voor tijdelijke huisvesting. Ik wil daaraan niet toegeven omdat ik vind dat je die mensen niet moet wegstoppen. Dan isoleer je hen niet alleen sociaal, maar je krijgt ook te maken met aspecten op het gebied van veiligheid.»<sup>147</sup>

De stad had verder willen zijn met realisatie van woningen voor tijdelijke arbeidsmigranten. Om meer woningen in de stad te realiseren heeft Rotterdam een convenant met uitzendbureaus gesloten, maar van de geplande 1500 woningen zijn er als gevolg van de crisis nog maar 318 gerealiseerd.<sup>147</sup> Daarbij heeft de crisis ook tot gevolg dat er minder mensen verhuizen, zodat huurwoningen of sloopwoningen niet leeg komen te staan. Voor het toekomstige beleid zet de gemeente in op:

- three strikes you're out. Dit betekent dat elke eerste overtreding wordt aangepakt met een bestuurlijke boete, slecht verhuurderschap wordt vervolgens bestraft met een huurverbod en ten slotte kan een verkoopplicht worden opgelegd aan malafide pandeigenaren.

<sup>141</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

<sup>142</sup> Snel (2010).

<sup>143</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Steenmetser, Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de Gemeente Den Haag en de heer van Rooij, burgemeester gemeente Horst aan de Maas, 17 juni 2011.

<sup>144</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010, bijlage bij de brief aan de gemeenteraad van Rotterdam, 7 juni 2011.

<sup>145</sup> De Polentop is een jaarlijks terugkerend overleg tussen gemeenten en de minister van SZW.

<sup>146</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010, bijlage bij de brief aan de gemeenteraad van Rotterdam, 7 juni 2011.

<sup>147</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

- boetes worden altijd betaald: preferente schuldeiserspositie gemeente.
- opeisen hypotheek door banken, zo nee, dan vervalt NHG (Nationale Hypotheekgarantie).<sup>148</sup>

Als reactie op het illegale verhuren aan Midden- en Oost-Europeanen heeft de gemeente Den Haag de regels voor kamerverhuur versoepeld en (tijdelijke) huisvestingsprojecten gefaciliteerd. Voor de handhaving maakt de gemeente actief gebruik van de bestuurlijke boetes bij overtreding van de Huisvestingswet. Den Haag heeft een 'Pandbrigade' ingesteld. Dit is een integraal handhavingsteam om misstanden bij de huisvesting en samenhangende problematiek aan te pakken.

*Kleinere gemeenten in rurale gebieden kampen met name met problemen op de recreatieterreinen*

Bij de kleinere, rurale gemeenten in met name Brabant en Limburg worden de arbeidsmigranten, die vaak seizoensarbeid verrichten, gehuisvest door/via de werkgever of de inlener, al dan niet in samenspraak met de gemeente, dichtbij of op de werkplek. De huisvesting is vaak geconcentreerd op recreatieparken, campings, bij particulieren of op het land bij de werkgever zelf. Het huisvesten op het erf kan al dan niet worden toegestaan op basis van het bestemmingsplan. Soms wordt de situatie gedoogd (bijvoorbeeld in Zundert), maar hier worden wel voorwaarden aan gesteld. Voordeel van deze manier van huisvesting is, dat het zowel voor de migranten als voor de werkgevers relatief goedkoop is. Een migrant kiest vaker voor goedkoop wonen dan voor beter wonen. Voor de werkgever zijn de lage kosten een voordeel, omdat dit de loonkosten drukt. Nadeel van concentratie van arbeidsmigranten, is dat migranten in een isolement terecht kunnen komen en onvoldoende integreren. Massaliteit kan ook overlast veroorzaken. Bovendien is deze vorm van huisvesting bij uitstek kwetsbaar, omdat er een directe koppeling is aan het werk. Door deze koppeling is uitbuiting van de arbeidsmigrant eerder mogelijk bij kwade bedoelingen.

Hoewel het beleid van en de samenwerking tussen gemeenten op het gebied van arbeidsmigranten nog in de kinderschoenen staat, zijn er al wel eerste initiatieven om in regioverband de huisvesting op te pakken. Dit geldt vooral voor gemeenten in regio's waar de economische en maatschappelijke noodzaak van arbeidsmigratie wordt gevoeld, bijvoorbeeld vanwege vergrijzing of bevolkingskrimp. Dit leidde in enkele gevallen tot samenwerking tussen gemeenten, werkgevers en wooncorporaties. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Horst aan de Maas in Noord Limburg.

De heer **Van Rooij**: «*Net zo goed als andere gemeenten worstelen wij met het probleem van adequate huisvesting. Wij hebben een aantal jaren behoorlijk geïnvesteerd in een beleid om dat te faciliteren. Wij slaan in de regio de handen in elkaar om ervoor te zorgen dat huisvesting en integratie goed verlopen en om te leren van elkaars ervaringen. Dat geldt ook voor inschrijvingen. Hoe meer wij ervoor zorgen dat mensen die langer dan een paar maanden verblijven ingeschreven worden, hoe sneller wij kunnen reageren op ongevallen en crimineel gedrag. Langs deze sporen proberen wij in de regio het arbeidsmigrantenbeleid handen en voeten te geven, ook vanuit het besef dat wij deze mensen hard nodig hebben voor onze economie.*»<sup>149</sup>

<sup>148</sup> College van Burgemeester en Wethouders in Rotterdam. Brief aan de ministers Donner, Kamp en Opstelten, 7 maart 2011.

<sup>149</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer van Rooij, burgemeester Horst a/d Maas, 17 juni 2011.

De gemeente Zundert heeft in verhouding tot het inwonertal van 21 000 een groot aantal van 2500–3000 arbeidsmigranten uit de Midden- en

Oost-Europese landen in de gemeente wonen, voornamelijk Polen.<sup>150</sup> Niet alle arbeidsmigranten werken in Zundert, de meesten werken buiten de gemeente. De gemeente wil het totale aantal arbeidsmigranten terugbrengen tot 1200. Een grote groep verblijft in omliggende recreatieparken, vooral in recreatiepark Patersven. Hier vindt verdringing plaats van de oorspronkelijke recreanten. De situatie op de recreatieparken werd gedoogd, maar de gemeente probeert met bestuurlijke dwang de situatie te wijzigen. Het is echter een langdurige procedure en de mogelijkheden zijn beperkt omdat het privaat recht van toepassing is.

Mevrouw **Poppe-de Looff**: «Een recreatiepark is echter niet bedoeld voor permanente bewoning, dus u begrijpt dat wij daar niet echt gelukkig mee zijn. Wij ontwikkelen beleid om voor de toekomst toch een mogelijkheid te creëren. Wij zoeken daarbij naar een grootschalige huisvesting waar migranten gehuisvest kunnen worden.»<sup>151</sup>

#### **5.4 Rol woningcorporaties, werkgevers, rijksoverheid en provincie**

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa spelen naast de gemeenten de woningcorporaties, de werkgever, de rijksoverheid en de provincie een rol. Deze paragraaf licht de rol van deze actoren toe.

*Rol woningcorporaties voor tijdelijke arbeidsmigranten is gering*  
Wanneer arbeidsmigranten zich permanent in Nederland willen vestigen en niet op eigen kracht woonruimte kunnen vinden, rekenen de woningcorporaties het tot hun taak om deze groep te huisvesten. Deze arbeidsmigranten vallen onder de reguliere woningtoewijzing, met de daarbij behorende wachttijd. Er zijn voor deze doelgroep geen speciale quota, zoals bijvoorbeeld bij statushouders (toegelaten asielzoekers), door het Rijk op grond van de Huisvestingswet opgelegd. Dit is wettelijk ook niet toegestaan. Elke gemeente kreeg een taakstelling opgelegd voor wat betreft het huisvesten van deze doelgroep. Het is overigens niet eenvoudig voor arbeidsmigranten om in aanmerking te komen voor de sociale huursector in de sector logies/wonen. Zij ondervinden beperkingen in de vorm van toewijzingscriteria. Voorbeelden hiervan zijn een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en een aantoonbaar woonverleden in Nederland. Deze vereisten worden overigens lokaal opgelegd. Het zijn geen wettelijke eisen. Omdat arbeidsmigranten in sommige gevallen met meer personen een woningaanvraag doen kan het gezamenlijke inkomen boven de grens van € 33 614 uitkomen. Op dat moment is de 10%-toewijzingsregeling van kracht.<sup>152</sup> Deze regeling staat al sterk onder druk omdat veel steden in de Randstad te maken hebben met een tekort aan woningen. De beperkingen gelden niet bij de kamergewijze verhuur.

De groepen die voor een korte periode (tot vier maanden) en middellange termijn (tot drie jaar) in Nederland werken kunnen ook in aanmerking komen voor het reguliere sociale aanbod. Deze groepen hebben, gezien hun korte verblijf, behoefte aan zogenaamde 'short stay' voorzieningen. In het algemeen is hiervan te weinig aanbod. Alleen in de krimpgebieden zouden er mogelijkheden zijn om op korte termijn aan een woning te komen. Landelijk geldt een inschrijving in de GBA als voorwaarde.

Voor de shortstay voorzieningen geldt dat het probleem tot twee jaar geleden nog niet werd herkend bij corporaties en lokale overheden. Daar

<sup>150</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

<sup>151</sup> Verslag openbaar gesprek met mevrouw Poppe-de Looff, Burgemeester Zundert, 17 juni 2011.

<sup>152</sup> 10%-toewijzingsregeling is een regeling die is ingegaan op 1 januari 2011 waarbij 10% van de woningen door woningbouwcorporaties mogen worden toegewezen aan huurders met een huishoudinkomen dat hoger is dan € 33 614 per jaar.

is de laatste tijd verandering in gekomen. Er zijn lokale initiatieven genomen, maar het is een druppel op de gloeiende plaat. Corporaties ondervinden belemmeringen doordat het maatschappelijk draagvlak bij de omwonenden niet altijd aanwezig is, maar ook vanuit de regels die door de Europese Commissie<sup>153</sup> en de Rijksoverheid<sup>154</sup> worden opgelegd. Het bouwen van shortstay voorzieningen valt niet onder de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en wordt beschouwd als commerciële activiteit. Het valt daarmee buiten de geborgde financiering. De financiële risico's zouden dan geheel bij de corporaties komen te liggen. Dit geldt alleen voor logies/pension en is niet van toepassing op de kamergewijze verhuur.

De heer **Hazeu**: *«Commercieel zien we de eerste initiatieven van hotels op dit gebied ontstaan, maar ook die hebben het uitermate lastig om dit financieel rond te krijgen. Corporaties zouden hierin iets kunnen betekenen, omdat zij met geborgde financiering iets meer mogelijkheden hebben.»*

Woningcorporaties hebben tot nu toe nauwelijks een rol gespeeld bij het creëren van shortstay voorzieningen. Met het wegnemen van de belemmeringen voor logies/pension zien de corporaties wel mogelijkheden om vanuit de huisvestingskant met de werkgevers een goede mix te maken.

*Gemeenten niet altijd tevreden over het functioneren van de uitzendbureaus*

Onder leiding van diverse ministeries wordt door markt- en overheidspartijen gestreefd naar een landelijk keurmerk voor huisvesting en de zelfhandhaving door de sector.

De VIA (Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars), een branchevereniging voor ondernemers is in 2005 gestart met de Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling (SKIA). Omdat de andere brancheorganisaties in de uitzendsector, de ABU en de NBBU, een eigen keurmerk wilden beheren en de huizen van hun leden zelf wilden controleren werd recent het Certified Flex Home keurmerk opgezet, de zogenaamde 'SKIA-light'. De ABU ontwikkelde normen die in de cao zijn opgenomen. Die normen zijn algemeen verbindend verklaard en daarmee kan de ABU via de cao-politie deze normen afdwingen bij niet-gebonden uitzendondernemingen.<sup>155</sup>

Dat gemeenten niet altijd tevreden zijn over het functioneren van uitzendorganisaties die onder de koepel vallen, en het functioneren van de zelfregulering, bleek uit het openbaar gesprek van de commissie op 17 juni 2011, waar zowel de burgemeester van Zundert als de wethouder van Rotterdam enkele kritische noten plaatsten.

Mevrouw **Poppe-de Looff**: *«De spreker aan mijn rechterzijde<sup>156</sup> doet het heel geweldig overkomen wat er bij de uitzendorganisaties is geregeld, maar in onze gemeente maken wij andere zaken mee». En: «De uitzendorganisaties zijn in mijn beleving onbestuurbaar. Ik heb het initiatief genomen omdat er in het park brand was geweest en wij weten niet hoeveel mensen er in zo'n woning zitten. Ik heb de beheerder uitgenodigd om via de uitzendorganisatie met een goed overzicht te komen, maar wij krijgen dat niet voor elkaar.»<sup>157</sup>*

<sup>153</sup> Besluit E2/2005 van de Europese Commissie.

<sup>154</sup> Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting, ministeriële regeling, ingangsdatum 1 januari 2011. De regeling stelt vast voor welke activiteiten staatssteun is toegestaan en stelt regels voor woningtoewijzing en het aanbesteden van maatschappelijk vastgoed.

<sup>155</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer H. Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw L.C. Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer J.H. Koops, ABU, 17 juni 2011.

<sup>156</sup> Vertegenwoordiger ABU.

<sup>157</sup> Verslag van openbaar gesprek met de heer Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

De heer **Karakus**: «De koepel (van uitzendorganisaties) heeft de leden niet onder controle, want deze heeft geen sanctie voor die leden die zich niet aan de regels houden. Er zijn duizenden vierkante meters die ontwikkeld kunnen worden, ook in de stad. De uitzendorganisaties kunnen morgen de vrijstaande kantoorruimten ontwikkelen, maar dat gebeurt niet omdat het geld kost en zij ook aan de huisvesting willen verdienen. Dat is het grootste probleem.»<sup>158</sup>

*Rijksoverheid wijst op de verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant, de werkgever en de lokale overheden*

Huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is onderdeel van het flankerend beleid.

De wetgever heeft de beleidsverantwoordelijkheid voor de huisvesting van arbeidsmigranten en de leefbaarheid in de wijken bij de gemeente gelegd. Vanaf 2008 heeft evenwel overleg plaats gevonden tussen Rijk en gemeenten over ondersteunende maatregelen.

Op 25 juni 2010 heeft de toenmalige minister voor Wonen, Werken en Integratie (WWI) (Van Middelkoop), het Plan van aanpak huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa aan de Kamer gezonden.<sup>159</sup> Het Plan van aanpak is gebaseerd op generiek beleid en geen doelgroepenbeleid. Samengevat stelt de minister hierin:

*«Er is dus een tekort aan passende tijdelijke woonruimte, met als gevolg te veel mensen in één woning en woonoverlast in een aantal oude wijken. De gemeenten hebben de regie als het gaat om de huisvesting en andere voorzieningen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde. Ik spreek de gemeenten op die taken aan.» en «Er zijn op het terrein van wonen en inburgering voldoende (wettelijke) mogelijkheden om de toestroom van werknemers uit de MOE-landen in goede banen te leiden. Het komt erop aan dat Midden- en Oost-Europeanen zelf, werkgevers, gemeenten en woningverhuurders deze mogelijkheden volledig gaan benutten. Ik neem hun verantwoordelijkheden niet over. Wel ondersteun ik hen met een aantal extra hulpmiddelen.»<sup>159</sup>*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in december 2010 ook een mindmap, een plattegrond, gemaakt waarin alle informatie is weergegeven voor gemeenten, werkgevers en corporaties die zich met deze materie bezighouden. In deze mindmap worden de verschillende aspecten van huisvesting behandeld. Het gaat dan om zaken als bouw- en woningtoezicht, het stimuleren van goede huisvesting en het handhaven van de openbare orde alles met als doel grip te houden op de ontwikkelingen in de gemeente.

In de Woonvisie van het kabinet wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigranten voor het vinden van adequate huisvesting.<sup>160</sup> Van gemeenten waar veel arbeidsmigranten aanwezig zijn, wordt verwacht dat zij een visie opstellen voor de langere termijn en prestatieafspraken maken met corporaties over onder andere de bouw van huisvesting.

Zowel de Woonvisie als de brief van minister Kamp van 14 april 2011 bevatten voorstellen zoals: gemeenten maken met corporaties prestatieafspraken over de bouw van logiesachtige huisvesting en over het tegengaan van de onbalans tussen wonen en werken. Daar waar dit onvoldoende gebeurt zal het Rijk gemeenten en corporaties aansporen; het kabinet maakt afspraken met koepels van corporaties en studentencorporaties over samenwerking en kennisuitwisseling; voor het ombouwen

<sup>158</sup> Verslag van openbaar gesprek met de heer Karakus, wethouder Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

<sup>159</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 106.

<sup>160</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 1.



van kantoren en andere panden naar huisvesting voor arbeidsmigranten kan gedacht worden aan een verruiming van de Bouw- en Ruimtelijke Ordening – regelgeving. In dit verband zal het kabinet voorstellen uitwerken om eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen te kunnen verlenen voor logiesfuncties voor (buitenlandse) werknemers. Er komt een voorstel voor een nieuw Bouwbesluit; er komen normen voor goede huisvesting in de cao voor uitzendkrachten. De sector handhaaft zelf die afspraken.<sup>161</sup> Tenslotte biedt het Rijk gemeenten ondersteuning in de vorm van een geïnitieerd netwerk van gemeenten voor gegevensuitwisseling en is een praktijkteam van het Rijk beschikbaar voor ondersteuning.<sup>162</sup>

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Donner) geeft in zijn brief aan de commissie aan dat de gemeenten in de afgelopen jaren de huisvestingsproblematiek adequaat hebben opgepakt. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de integrale aanpak. In een aantal gemeenten, in het bijzonder Den Haag en Rotterdam, zijn evenwel nog problemen. In samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoekt BZK momenteel de mogelijkheden en wenselijkheid van een «virtual community» voor kennisdeling tussen gemeenten over onder andere huisvesting van de Midden- en Oost-Europeanen.<sup>162</sup> De minister van BZK wil het Plan van aanpak in samenwerking met gemeenten intensiveren.

#### *De provincies hebben een kaderstellende rol*

Gemeenten hebben een autonome bevoegdheid op het gebied van huisvesting en leefbaarheid. De provincie heeft een kaderstellende rol. Evenals de Rijksoverheid werkt de provincie mee aan de totstandkoming van samenwerking en gegevensuitwisseling tussen gemeenten. Het gevoerde beleid is niet in alle provincies gelijk, maar provincies zijn qua inrichting ook verschillend. De provincie Limburg heeft bijvoorbeeld gekozen voor een 'open deurconstructie' en streeft naar structurele huisvestingsvormen voor tijdelijke arbeidskrachten.

De rol van de provincie wordt door sommige gemeenten als problematisch ervaren op het gebied van ontheffingen van bestemmingsplannen. De provincie acht het in principe niet gewenst dat structurele huisvestingsbehoefte wordt opgevangen op plaatsen waar de provincie geen (toename) van de woonfunctie nastreeft, zoals in het buitengebied, op agrarische bedrijven of op bedrijventerreinen. In het bestemmingsplan weegt de provincie alle belangen. Het gaat dan om de belangen van de gemeenten, de arbeidsmigranten, maar ook om economische (bijvoorbeeld toeristische) belangen.

### **5.5 Verschillende oorzaken voor het ontstaan van de huisvestingsproblematiek**

#### *Toestroom arbeidsmigranten is te groot voor de bestaande woningvoorraad*

Het aantal woningen om de arbeidsmigranten te huisvesten is, behalve in krimpgebieden, niet voldoende aanwezig. Hierdoor zijn gemeenten genoodzaakt om onwenselijke situaties te gedogen.

#### *Te late reactie van gemeenten en woningcorporaties*

Gemeenten en woningcorporaties hebben, uitzonderingen daargelaten, lang als uitgangspunt genomen dat de verantwoordelijkheid voor huisvesting van arbeidsmigranten bij de werkgever ligt. Op zich is dit ook zo vastgelegd in het Handhavingskader, maar gemeenten hebben laat gereageerd op de invulling die werkgevers aan deze verantwoordelijkheid

<sup>161</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.

<sup>162</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 5.

gaven. Er ontstonden onwenselijke situaties in sommige wijken en op recreatieterreinen. Er waren werkgevers die de verantwoordelijkheid niet op zich wilden of konden nemen. Daar waar de werkgever zelf wel het initiatief nam om woonplekken te creëren, ontstond vaak een te sterke afhankelijkheid van de werknemer aan de werkgever door de koppeling tussen wonen en werk.

De heer **Hazeu**: *«Ik wijs erop dat twee jaar geleden – dat lijkt lang geleden, maar het is natuurlijk nog vrij recent – het probleem nog niet werd erkend; ook bestuurlijk bij de lokale overheden niet. Het was er niet, of wij zagen het niet en deden alsof het er niet was. Gelukkig is die kleuring fors aan het omslaan de laatste maanden.»*<sup>163</sup>

#### *Koppeling van wonen en werk maakt de arbeidsmigrant kwetsbaar*

Doordat werkgevers zelf de huisvesting van arbeidsmigranten zijn gaan verzorgen, is de werknemer afhankelijker geworden van de werkgever. Dit leidde in een aantal gevallen tot misstanden. De werknemer verliest, wanneer hij zijn werk verliest, ook zijn woonplek. Dit leidt tot een toename van het aantal daklozen. Een ander aspect is dat de huursom direct wordt verrekend met het salaris. Hier wordt door malafide werkgevers/ uitzendbureaus misbruik van gemaakt door te werken met hoge huren en boetes, die de inkomsten van de arbeidsmigrant ernstig aantasten. Bonafide uitzendorganisaties zijn overigens geen voorstander van de instandhouding van de relatie tussen baan en bed. Volgens de ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) is de werknemer beter in staat zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen over wonen, werken en leven als deze relatie wordt verbroken.

Een bijzondere vorm van deze koppeling is het wonen op het erf van de opdrachtgever. Hoewel sommige gemeenten positieve ervaringen hebben met deze woonvorm zijn bij controles schrijnende situaties aan het licht gekomen, waarbij grote aantallen arbeidsmigranten onder erbarmelijke omstandigheden woonden. Het Westland Interventieteam komt deze situaties regelmatig tegen. Soms is de gemeente op de hoogte van de situatie, maar wordt deze gedoogd omdat er geen andere oplossing is.<sup>164</sup>

#### *Gemeenten ondervinden problemen van onvoldoende registratie*

Gemeenten hebben onvoldoende zicht op het exacte aantal arbeidsmigranten dat binnen hun grenzen verblijft. Het gebrek aan betrouwbare cijfers heeft voor een gemeente gevolgen omdat overbewoonde panden niet of moeilijk zijn op te sporen. Bij calamiteiten zal de brandweer of politie geen zicht hebben op het mogelijk nog aanwezig zijn van bewoners in een pand of zullen zij moeite hebben met identificatie. Bovendien heeft het nadelige gevolgen voor de financiering die gemeenten van het Rijk ontvangen.

#### *Gemeenten in gebieden waar veel werk beschikbaar is voor arbeidsmigranten, hebben een onevenredige toestroom*

Sommige gemeenten krijgen te maken met een toestroom van arbeidsmigranten die niet in de gemeente werkzaam zijn. Voorbeelden hiervan zijn Den Haag, Rotterdam en Zundert. Daar waar de economische en maatschappelijke noodzaak van arbeidsmigranten wordt gevoeld, zijn al wel initiatieven genomen om te komen tot regionale samenwerking. Daar waar deze noodzaak niet door alle betrokkenen (werkgevers, woningcorporaties, omringende gemeenten, provincie) wordt gevoeld hebben gemeenten moeite om een regierol te nemen. De regionale samenwerking komt moeizaam op gang.

<sup>163</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Hazeu, AEDES, Wonen Limburg, 17 juni 2011.

<sup>164</sup> Verslag openbaar gesprek met mevrouw Swinkels, Projectleider Westland Interventieteam, 16 juni 2011.

De heer **Hazeu**: «*Samenwerking tussen lokale overheden, werkgevers en corporaties komt beperkt op gang. Vanuit het Rijk is een plan en regie nodig.*»

*Gemeenten willen niet alleen een handhavingstaak, maar ook de regie hebben*

Gemeenten hebben momenteel vooral een handhavende functie en kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctie opleggen. Echter, het aantonen van onderverhuur en onrechtmatige bewoning is moeilijk vast te stellen en tijdrovend. De capaciteit hiervoor is beperkt. De bestuurlijke boete werkt als maatregel goed, maar als sanctie functioneert het niet. De procedure duurt lang en de gemeente kan het geld niet innen. Sommige gemeenten zien de bestemmingsplannen, gebruiksvergunningen en bouwverordeningen, als struikelblokken voor de realisatie van huisvesting. Het wijzigen van een bestemmingsplan duurt lang en voor de realisatie van wonen op het bedrijfsterrein is een gedoogvergunning nodig. Overigens zijn er ook gemeenten die succesvol hebben ingezet op het verkorten van de duur van de totstandkoming van een bestemmingsplan. De periode om braakliggende terreinen te gebruiken voor tijdelijke huisvesting is onlangs verhoogd naar tien jaar, maar sommige gemeenten vinden dat nog te kort.

De heer **Karakus**: «*Als die grond de komende vijftien jaar niet gebruikt wordt, wat is er dan op tegen om voor vijftien jaar toestemming te geven? Daarmee creëer je financiële haalbaarheid voor corporaties en investeerders. Daar zit nog wel een mogelijkheid in.*»<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Karakus, Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening Gemeente Rotterdam, mevrouw Poppe-de Looff, burgemeester Gemeente Zundert, de heer Koops, ABU, 17 juni 2011.

## 6 LEEFBAARHEID

### 6.1 Inleiding

Leefbaarheid in een wijk wordt door veel elementen bepaald. In positieve zin gaat het om de levendigheid, de saamhorigheid, bekendheid met en zorg voor elkaar van bewoners en een prettige leefomgeving. Anderzijds kan de leefbaarheid in een buurt negatief worden beïnvloed door geluidsoverlast, drankmisbruik, rommel op straat, een slechte huisvestingssituatie, verkeersoverlast, daklozen, verslaafden, criminaliteit en anonimiteit.

Deze onderwerpen vallen binnen het beleidsterrein van diverse departementen. Dit zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken (wonen, gemeenten), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (dak- en thuislozenzorg, verslaafden) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (criminaliteit).

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre recente arbeidsmigratie heeft geleid tot problemen op het gebied van de leefbaarheid. Welke instrumenten zijn ingezet om problemen te voorkomen dan wel tegen te gaan en wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten? Daarmee wordt voor het onderdeel leefbaarheid antwoord gegeven op de vragen 9–11 van het onderzoeksvoorstel.

### 6.2 Overlast op macroniveau beperkt, maar lokaal doen zich wel degelijk problemen voor

De commissie heeft uit de position papers van de genodigden en uit de gesprekken kunnen vernemen dat het overgrote deel van de arbeidsmigranten het goed doet en dat slechts een klein deel van de werknemers uit Midden- en Oost-Europa overlast veroorzaakt.

De heer **Korf**: *«Het gaat niet om enorme aantallen en het zijn altijd maar kleine groepjes burgers die hierover klagen [...] We hebben het echt over een paar procent dat dronken is en een beetje luidruchtig wordt. Dit zijn geen mensen die zo dronken zijn dat ze gewelddadig worden. Die incidenten halen de media, maar zijn heel uitzonderlijk. Het gebeurt echter wel door het hele land heen.»*<sup>166</sup>

De overlast concentreert zich vaak in buurten waar grotere aantallen Midden- en Oost-Europeanen wonen. Dit is veelal in de grote gemeenten, met Den Haag en Rotterdam als bekendste voorbeelden. De sociale anonimiteit, maar ook de feitelijke anonimiteit (ongeveer een derde van deze arbeidsmigranten is niet ingeschreven in het GBA) kunnen aantrekkelijk zijn voor arbeidsmigranten. Het nadeel is echter dat zij door die illegaliteit ten prooi kunnen vallen aan illegale verhuurders. De commissie heeft in een werkbezoek aan de Rivierenbuurt in Den Haag en de Tarwewijk in Rotterdam gezien dat omwonenden te lijden hebben van het gedrag van arbeidsmigranten die met te veel mensen een pand bewonen. Het gaat dan onder andere om lawaai, rommel op straat, drankgebruik, agressief gedrag en samenscholing op straat. Maar bijvoorbeeld ook om parkeeroverlast door een toenemend aantal auto's in de straat en verkeersoverlast, dat veroorzaakt wordt door het ophalen (meestal vroeg in de ochtend, wisseldiensten) en afzetten van de werknemers met bestelbusjes. Een knelpunt bij de verkeersoverlast is dat boetes voor fout parkeren (of te snel rijden) niet kunnen worden geïnd, omdat Polen geen centrale registratie van kentekens heeft.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>167</sup> ANP (27 oktober 2009).

De bewoners van wijken nemen het de mensen zelf niet zo zeer kwalijk, zij begrijpen dat Polen een biertje in het weekend willen drinken, nadat zij de hele week hebben gewerkt. Zij zien dat het voornamelijk wordt veroorzaakt door overbewoning en een gebrek aan kennis over de regels in Nederland.

De heer **Korf**: *«Ik herken de situatie en tegelijkertijd gebeurt dit vaak in buurten die het of niet zo veel kan schelen, of die goede redenen hebben om niet op te treden, of gewoon bang zijn. Er kan intimidatie bijkomen, maar dat is lang niet altijd het geval.»*<sup>168</sup>

Kleinere gemeenten kennen weer een eigen type overlast. De tijdelijke werknemers wonen vaak in het buitengebied, bijvoorbeeld op campings of in woningen bij agrarische bedrijven. Daar beperkt de overlast zich veelal tot incidenten gerelateerd aan drankmisbruik. Op campings trekken de oorspronkelijke bewoners weg door het ontstaan van grote groepen arbeidsmigranten. Het recreatiepark Patersven in Zundert is daar een voorbeeld van. Toch kent een kleinere gemeente als Horst aan de Maas, waar ook in de kern Midden- en Oost-Europeanen woont, weinig problemen en levert deze groep een positieve bijdrage aan de leefbaarheid.

De heer **Van Rooij**: *«De leefbaarheid in de dorpen is redelijk hetzelfde gebleven. Natuurlijk krijgen wij ook wel eens klachten over overlast, maar gezien de omvang van het aantal arbeidsmigranten in onze regio is dat beperkt. Wij zien dat de leefbaarheid zelfs beter is geworden. Een supermarkt die zou verdwijnen, is er nu nog steeds.» en ....» op het gebied van het veroorzaken van overlast [zijn] geen significante verschillen tussen de autochtone bevolking en Midden- en Oost-Europeanen, met uitzondering van incidenten gerelateerd aan drank en vechtpartijtjes als gevolg van drankmisbruik. Over het geheel genomen is er eigenlijk geen onderscheid tussen deze groep van onze bevolking en de rest van onze gemeente.»*<sup>169</sup>

Daar waar leefbaarheidsproblemen spelen is vooral de slechte huisvestingssituatie, met name overbewoning de oorzaak van overlast.<sup>170</sup>

De heer **Steenmetser**: *«Met de meeste Midden- en Oost-Europeanen gaat het goed. Zij zijn van harte welkom, maar als gevolg van verkeerde verwachtingen en malafide praktijken is er een groep mensen die in de oude stadswijken zit. Zij zitten met velen in een woning en verder is er een vrij vaste kern die in de openbare ruimte vertoeft. Dit tast de veiligheidsbeleving van mensen in de buurt aan.»*<sup>171</sup>

De mate van overlast verschilt naast grote en kleine gemeenten ook tussen de bevolkingsgroepen.

In cultureel opzicht verschillen de Polen en Nederlanders niet veel van elkaar. De culturele verschillen tussen Roemenen en Bulgaren enerzijds en Nederlanders anderzijds zijn groter.

De heer **Korf**: *«Roemenen zijn een verdeeld volk, waarbinnen groepen bijdragen tot negatieve beeldvorming. Dat is voor een deel een stereotype, maar zij veroorzaken wel forse problemen. Dat is wat mij betreft het grootste verschil. Polen zijn meer doorsnee, wat ook zal gelden voor de Baltische landen, verwacht ik. Roemenen en Bulgaren worden als het meest lastig ervaren en zullen de meeste acties verlangen. Een deel van hen komt moedwillig als randfiguur hierheen om de wet te*

<sup>168</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>169</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Steenmetser, Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de Gemeente Den Haag en met de heer ir. van Rooij, Burgemeester van Gemeente Horst aan de Maas, 17 juni 2011.

<sup>170</sup> Korf, et al. (2009).

<sup>171</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Steenmetser, Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de Gemeente Den Haag en met de heer van Rooij, Burgemeester van Gemeente Horst aan de Maas, 17 juni 2011.

*overtreden en helemaal niet met de bedoeling om hier te integreren.»<sup>172</sup>*

Informatieverstrekking en begeleiding is een belangrijk onderdeel om de positie van de arbeidsmigrant te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn: de in Den Haag in 2010 opgerichte Stichting Den Haag & Midden-Europa met de functie van advies- informatiepunt en het in de gemeenten in de Duinen Bollenstreek opgerichte Informatie Punt Polen (IPP). Daarnaast geven de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) en de vakbonden informatie aan arbeidsmigranten.<sup>173</sup>

Leefbaarheid is een onderdeel van het flankerend beleid en de gemeenten hebben de bevoegdheid in te grijpen. Omdat overlast in wijken vaak wordt veroorzaakt door overbewoning richt het beleid van gemeenten zich in sterke mate daarop. De belemmeringen die de gemeenten daarbij tegenkomen staan vermeld in het hoofdstuk over huisvesting (Hoofdstuk 5).

### **6.3 Daklozengroep is klein, maar groeit wel**

Een aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa heeft geen vast dak boven het hoofd. Daarom doet (landelijk) 1,7 procent van de migranten uit Midden- en Oost-Europa een beroep op maatschappelijke opvangvoorzieningen, zoals de dag- en nachtopvang.<sup>174</sup> Het betreft een landelijk gemiddelde, maar de problemen doen zich vooral lokaal voor, met name in Den Haag, Utrecht en een enkele Brabantse stad.<sup>175</sup>

De heer **Gortworst**: *«Uit de cijfers blijkt dat nog geen twee procent van de opvang bezet wordt door Midden- en Oost-Europeanen. Het zijn dus geen grote aantallen, maar dat neemt niet weg dat in Den Haag en Utrecht in bepaalde periodes de helft of twee derde van de nachtopvang wordt gebruikt door Midden- en Oost-Europeanen. Er zijn grote regionale verschillen.»<sup>176</sup>*

*Dakloze Midden- en Oost-Europeanen hebben beperkt toegang tot de opvang*

Landelijk gelden criteria om te worden toegelaten tot de nachtopvang. Er moet sprake zijn van regiobinding en van meervoudige problematiek. Dit heeft geleid tot aanwezigheid van een klein aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in de nachtopvang. Zo hebben in Rotterdam in 2010 zeven personen afkomstig uit de Midden- en Oost-Europese landen toestemming gekregen om hier gebruik van te maken. De winteropvang kent geen toelatingscriteria. Gedurende de winterperiode hebben zich 59 Midden- en Oost-Europeanen gemeld. Deze vormde zes procent van het totale volume van personen dat gedurende deze periode gebruik heeft gemaakt van de Rotterdamse opvang.<sup>177</sup>

In de nachtopvang in Den Haag verblijven geen Midden- en Oost-Europeanen. Zij komen hier vanwege de regiobinding niet voor in aanmerking. Momenteel verblijft wel een groep van twintig à dertig mensen in de Kessler Stichting, die minder strenge regels hanteert. Deze stichting wordt niet door de overheid gefinancierd.

De minister van SZW heeft aangekondigd dat het makkelijker wordt voor gemeenten om vreemdelingen voor wie de maatschappelijke opvang niet is bedoeld de toegang te ontfemen. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt daartoe aangepast.<sup>178</sup>

Voor de dagopvang bestaan geen criteria voor toelating. In de dagopvang lijkt er in Den Haag sinds drie jaar sprake van een toename van het aantal dak- en thuislozen uit Midden- en Oost-Europa. In Den Haag schatte men in 2009 het totale aantal op jaarbasis op circa zeshonderd unieke

<sup>172</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>173</sup> Frouw, de Ruig en Grijpstra (2010).

<sup>174</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang, 17 juni 2011.

<sup>175</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang en de heer Top, Diensthoofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) Politie Rotterdam-Rijnmond, 17 juni 2011.

<sup>176</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, Wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang en de heer Top, Diensthoofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) Politie Rotterdam-Rijnmond, 17 juni 2011.

<sup>177</sup> College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam, Monitor Midden- en Oost-Europeanen 2010, 2011.

<sup>178</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.

bezoekers.<sup>179</sup> De Monitor Midden- en Oost-Europeanen in Den Haag 2010 maakt een vergelijking van de dak- en thuislozen die in 2009 gebruik maakten van de dagopvang van het Leger des Heils op de St. Barbaraweg en de groep van drie jaar daarvoor.

**Tabel 12: ontwikkelingen dak- en thuislozen (die een beroep doen op voorzieningen) uit Midden- en Oost-Europa in Den Haag**

Situatie 2006	Situatie 2009
70–100 unieke tellingen per jaar Gemiddelde leeftijd 40–45 jaar	circa 600 per jaar Gemiddelde leeftijd 30–35 jaar; Groep jongeren 18–29 jaar
Voorname lijk man Een harde kern: alcoholverslaving heel erg op de voorgrond, maakt het hele jaar door gebruik van de dagopvang. Weinig doorstrom, er kwam nauwelijks iemand bij.	Meer vrouwen: enkele 10 tallen 15–30 op jaarbasis Een harde kern (30–40 man) en een minder constante groep. De laatste groep komt onregelmatig naar de opvang en de alcoholverslaving/problematisch gebruik treedt minder op de voorgrond dan bij de harde kern. Bij de minder constante groep is vooral het niet hebben van een onderdak het probleem (en geen werk).
Voor al Polen	Voor al Polen

Bron: tabel gebaseerd op tabel 2.1 van de Monitor Midden- en Oost-Europeanen in Den Haag, 2010.

Uit de tabel blijkt dat de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in de maatschappelijke opvang gemiddeld jonger worden en de groep «tijdelijke» dak- en thuislozen sterk toeneemt. Voor deze groep is meestal het verlies van werk de reden om gebruik te maken van de maatschappelijke opvang. Voor de winteropvang gelden in Den Haag geen toelatingscriteria. In totaal kwamen er in de winter van 2009/2010 1 867 Midden- en Oost-Europeanen naar de opvang. Het totaal aantal gebruikers op de locatie St. Barbaraweg was 2481. Dit betekent dat 75 procent van het totaal Midden- en Oost-Europeanen waren. In Den Haag is sprake geweest van verdringing van de eigen Haagse dak- en thuislozen.<sup>179</sup> Op de tweede locatie in Den Haag was het aandeel van Midden- en Oost-Europeanen van het totaal 21 procent.

De heer **Steenmetser**: «*Er zijn echter ook mensen die slachtoffer zijn van het feit dat in het land van herkomst verkeerde verwachtingen gewekt zijn of van malafide uitzendbureaus die een duidelijke koppeling maken tussen inkomen verwerven en huisvesting. Zodra het inkomen wegvalt, valt ook de huisvesting weg. Met name in de stadsdelen Laak en Transvaal slaapt een vaste kern van 150 à 200 mensen steeds op straat. Zij doen hun behoefte in portieken en dergelijke. Daarin zit een deel van de overlast.*»<sup>180</sup>

*Er is een harde kern met meerdere problemen en een groep die tijdelijk in de problemen zit*

Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden in de samenstelling van de groep. Naast de harde kern lijkt er steeds meer sprake van een groep tijdelijke dak- en thuislozen. De harde kern bevat mensen met multi-problemen die in het land van herkomst ook al deze problemen hadden. Het gaat daarbij om combinaties van verslaving en psychische problemen. De heer Gortworst van de Federatie Opvang schat de harde kern op zo'n dertig à veertig procent van de dak- en thuislozen uit Midden- en Oost-Europa. Daarnaast is een groep die tijdelijk zonder huisvesting of werk zit. Voor deze laatste groep dient de maatschappelijke opvang slechts ter overbrugging van een korte periode.

Repatriëring wordt wel ingezet. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Niet alle daklozen gaan op het aanbod in want zij wantrouwen de instanties en hebben schaamte omdat zij het in het Westen niet hebben gered.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> Gemeente Den Haag, Monitor Midden- en Oost-Europeanen in Den Haag (2010).

<sup>180</sup> Verslag van openbaar gesprek met de heer Steenmetser, Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de Gemeente Den Haag en met de heer van Rooij, Burgemeester van Gemeente Horst aan de Maas, 17 juni 2011.

<sup>181</sup> AD/Algemeen Dagblad (16 juni 2011).

Er zijn op dit moment signalen dat de groep dakloze Midden- en Oost-Europeanen groeit. Over het algemeen is geen sprake van verdringing van dak- en thuislozen uit Nederland door personen uit Midden- en Oost-Europa, behalve in de winteropvang op een locatie in Den Haag. De opvang, hulp en begeleiding van Nederlandse dak- en thuislozen kan echter wel onder druk komen te staan door de groei.

#### **6.4 Drugsgebruik is minimaal, maar verslaafden hebben hulp nodig. Drankgebruik vooral bij Polen een probleem**

Het exacte aantal Midden- en Oost-Europese middelengebruikers in Nederland is onbekend.<sup>182</sup> Uit gesprekken die de commissie gevoerd heeft blijkt dat de groep drugsverslaafden klein is, maar dat drank regelmatig een rol speelt bij overlast en verkeersincidenten.

De heer **Van Rooij**: *«Op het gebied van het veroorzaken van overlast zijn er geen significante verschillen tussen de autochtone bevolking en Midden- en Oost-Europeanen, met uitzondering van incidenten gerelateerd aan drank en vechtpartijtjes als gevolg van drankmisbruik.»*<sup>183</sup>

Alcoholgebruik kan leiden tot overlast voor omwonenden. Hierbij kan een relatief kleine groep zorgen voor overlast voor veel mensen.

De heer **Korf**: *«De zichtbare dronkenschap, de collectieve dronkenschap van Polen is gewoon hoger. Levert dat meteen problemen op? Niet door de week, want men moet hard werken. En in het weekend is iedereen dan stomdronken? Nee. Het is vooral heel gezellig en het past eigenlijk wel bij de campingcultuur in Nederland. Er wordt gebarbecued en daarbij wordt bier gedronken .. het is eigenlijk wel heel Hollands. De Polen doen daaraan mee. ... Soms loopt het wat uit de hand en dat is erg vervelend als het je burens zijn. Het gaat niet om enorme aantallen en het zijn altijd maar kleine groepjes burgers die hierover klagen.»*<sup>184</sup>

Naast overlast brengt drankmisbruik ook risico's met zich mee. Van de 218 ongelukken in 2009 waarbij Polen waren betrokken, was in 35 gevallen alcohol in het spel. Dit is zestien procent. Ter vergelijking: voor alle chauffeurs was in 2,4 procent van de ongelukken met gewonden alcohol in het spel.<sup>185</sup>

Bij drugsverslaafden gaat het voor een deel om mensen die al drugs gebruikten voor hun vertrek uit het land van herkomst, maar ook die, in sommige gevallen, tijdens hun verblijf in Nederland in aanraking komen met middelengebruik en gemarginaliseerd raken, dat wil zeggen werkloos, dakloos en onderverzekerd zijn of zijn geworden. Het drank- en drugsgebruik bestaat uit heroïne, cocaïne, maar ook speed en veel alcohol. Vooral met betrekking tot alcohol lijkt het middelengebruik door migranten uit Midden- en Oost-Europa in negatieve zin af te wijken van het middelengebruik door Nederlanders. Daarnaast komt injecterend druggebruik meer voor onder Oost-Europeanen die in Nederland drugs zijn gaan gebruiken, dan onder Nederlandse druggebruikers.<sup>186</sup> Door hun middelengebruik en gebruikstechnieken (intraveneus gebruik) en door hun marginale positie loopt deze groep gezondheidsrisico's.<sup>186</sup> Deze groep gebruikers heeft geen of beperkte toegang tot maatschappelijke opvang omdat zij meestal onverzekerd zijn, illegaal zijn en geen binding met de regio hebben. De meest toegankelijke voorzieningen/ services lijken de dagopvang, spuitomruil en screening op infectieziekten en soa.

<sup>182</sup> Baas en Roberts (2010).

<sup>183</sup> Verslag van openbaar gesprek met de heer Steenmetser, Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de Gemeente Den Haag en met de heer van Rooij, Burgemeester van Gemeente Horst aan de Maas, 17 juni 2011.

<sup>184</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>185</sup> NRC Handelsblad (20 augustus 2010).

<sup>186</sup> Baas en Roberts (2010).



Hulpverleners hebben behoefte aan (landelijke) duidelijkheid over wanneer iemand hulp kan ontvangen en wanneer niet.<sup>187</sup> Er doet zich immers een dilemma voor. Wanneer iedereen die zich aanmeldt hulp krijgt, kan dit een aanzuigende werking hebben. Het beleid van de gemeenten is gericht op het stellen van criteria voor de toegang, zoals regiobinding. Het kabinet is een pilot van Rijk en gemeenten gestart waarbij het recht op verblijf wordt beëindigd van EU-burgers die een beroep doen op maatschappelijke opvang. Dit beperkt de toegang tot opvang. Maar uit menselijk oogpunt bestaat de behoefte deze mensen te helpen.

### **6.5 Criminaliteit stijgt onder Midden- en Oost-Europeanen (migranten en rondtrekkende dadergroepen) en ligt hoger dan onder autochtonen**

Criminaliteit staat in principe los van migratie. Lang niet elke Oost-Europeaan die een misdrijf pleegt in Nederland is een arbeidsmigrant. Een arbeidsmigrant komt naar Nederland om te werken. Echter, daar waar migranten werk kwijtraken kunnen zij uiteindelijk in de criminaliteit terecht komen. Daarnaast is er een groep personen die naar Nederland komt met criminaliteit als enige doel. Criminaliteit door personen uit één van de Midden- en Oost-Europese landen kan dus niet puur worden toegeschreven aan arbeidsmigranten. Delicten die door niet ingezetenen worden gepleegd wordt «migratiecriminaliteit» genoemd.<sup>188</sup> Er zijn twee soorten migratiecriminaliteit. Enerzijds de zakkenrollers, die voor een langere periode in een land verblijven, en de mobiele bandieten die voor een korte periode in een land blijven voor inbraken, autodiefstal en andere vormen van diefstal. Deze criminaliteit wordt dus door andere personen gepleegd dan diegenen die voor lange tijd in een land verblijven.

De heer **Top**: «*Er is een heel duidelijk verschil tussen mensen die hier naar toe komen om heel hard te werken en mensen die hier komen om criminaliteit te plegen. Daartussen zitten mensen die hier naar toe gekomen zijn met de intentie om te gaan werken, daar niet in geslaagd zijn of via andere criminogene factoren eindigen in een traject waarvoor zij op voorhand niet gekozen hebben. Zij belanden dan in de criminaliteit of veroorzaken overlast, terwijl zij oorspronkelijk de intentie hadden om hier te gaan werken en een leven op te bouwen of na een aantal maanden of jaren weer terug te keren naar het land van herkomst.*»<sup>189</sup>

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal verdachten onder de Midden- en Oost-Europeanen hoger is dan autochtonen, maar lager dan onder niet-westerse allochtonen.<sup>190</sup>

Van de Midden- en Oost-Europeanen zijn, relatief gezien, de cijfers onder Bulgaren het hoogst. Volgens de voorlopige cijfers uit 2010 is het aantal geregistreerde verdachten van een misdrijf uit Bulgarije 2,2 procent. Voor Polen (de grootste groep) bedraagt het aantal geregistreerde verdachten van een misdrijf 1,6 procent, tegenover 0,9 procent onder autochtonen en 3,3 procent onder de niet-westerse allochtonen. De oververtegenwoordiging van Polen ten opzichte van de autochtonen is tussen 2003 en 2010 gestegen van 20 tot 78 procent. Deze toegenomen oververtegenwoordiging duidt er waarschijnlijk op dat de recente migranten zich vaker schuldig maken aan een misdrijf dan de Polen die hier al woonden voordat de grenzen open gingen.

<sup>187</sup> Baas en Roberts (2010).

<sup>188</sup> Boom, de, Weltevrede, Rezai en Engbersen (2008).

<sup>189</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, Wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang en de heer Top, Diensthoofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) Politie Rotterdam-Rijmond, 17 juni 2011.

<sup>190</sup> De herkomstgroep betreft een deel van de landen uit Midden- en Oost-Europa, de overige landen uit Midden- en Oost-Europa ontbreken in de data.

Tabel 13. Aantal verdachten naar herkomst 2003–2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
absoluut aantal								
Totaal bevolking	184 020	199 180	209 350	214 320	216 790	202 850	187 780	167 700
Autochtoon	115 070	124 810	132 440	135 360	137 200	126 810	115 150	102 010
Totaal niet-westerse allochtoon	51 600	56 100	58 090	59 500	59 970	57 490	55 050	49 950
Bulgarije	60	50	60	90	140	200	290	300
Hongarije	130	150	160	150	170	170	160	160
Polen	360	440	560	720	890	990	1 050	1 110
Roemenië	80	90	100	100	160	170	190	200
(Voormalig) Tsjecho-Slowakije	110	100	140	130	160	150	150	130
percentage								
Totaal bevolking	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%
Autochtoon	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%
Totaal niet-westerse allochtoon	4,1%	4,3%	4,4%	4,4%	4,4%	4,1%	3,8%	3,3%
Bulgarije	2,1%	1,7%	1,6%	2,3%	1,9%	1,9%	2,3%	2,2%
Hongarije	1,2%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,1%
Polen	1,2%	1,4%	1,5%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%
Roemenië	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,7%	1,6%	1,7%	1,5%
(Voormalig) Tsjecho-Slowakije	1,3%	1,1%	1,5%	1,3%	1,6%	1,4%	1,3%	1,1%

<sup>1</sup> Betreft voorlopige cijfers.

Bron: CBS Statline, Verdachten, herkomst, allochtonen © CBS / KLPD 5-9-2011.

Noot: Het betreft de personen die geregistreerd zijn in de Herkenningsdienstsysteemen (HKS) van de politie én daarnaast voorkomen in de Gemeentelijke Basisadministratie.

Naast deze geregistreerde verdachten die in Nederland woonachtig zijn, is er ongeveer een even groot aandeel Oost- Europese verdachten die niet in Nederland woonachtig is en voorkomt in de verdachtenadministratie, zoals blijkt uit cijfers van de Nederlandse politie uit 2008.<sup>191</sup> Het totaal aantal verdachten, inclusief verdachten die niet in Nederland woonachtig zijn, zoals migratiecriminelen, ligt dus ongeveer 2 keer zo hoog.

De toename van de criminaliteit blijkt ook uit cijfers over aanhoudingen in Rotterdam:

De heer **Top**: «In Rotterdam zien wij bij een afnemende criminaliteit dat het aantal aanhoudingen van misdrijven verdachte Midden- en Oost-Europeanen fors is toegenomen. In 2010 hebben wij een kleine 1 800 Midden- en Oost-Europeanen aangehouden voor het plegen van enig misdrijf bij ons in de regio. In 2004 lag dat aantal op ongeveer 500. Het is dus een kleine verviervoudiging in zes jaar tijd. Wij zijn nu bijna halverwege dit jaar en wij zien een lichte stijging ten opzichte van 2010. Afgezet tegen een dalende criminaliteit baart ons dat wel zorgen.»<sup>192</sup>

Een deel van de stijging wordt, volgens de heer Top van de Politie Rijnmond, veroorzaakt door de totale stijging van het aantal Midden- en Oost-Europeanen en verbeterde registratie. Ook heeft de politie Rijnmond ervaren dat rondreizende bendes (niet in Nederland wonend) de strafmaat in Nederland als erg laag beschouwen.<sup>193</sup>

Verder blijkt uit de CBS gegevens (niet in bovenstaande tabel) dat mannen vaker verdachten zijn dan vrouwen. Het aandeel mannelijke verdachten is het hoogst onder Bulgaren met 3,2 procent, gevolgd door Polen met 2,8 procent en Roemenen met 2,4%. Het aandeel vrouwelijke verdachten ligt ook het hoogst onder Bulgaren met 1,3 procent gevolgd door Roemenen met 1 procent en Polen met 0,6 procent. Er is in 2010 weinig verschil te zien tussen de eerste en tweede generatie, op Bulgaren na. Het aandeel verdachten onder de tweede generatie ligt bij de Bulgaren op bijna zes

<sup>191</sup> KLPD (2009).

<sup>192</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, Wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang en de heer Top, Diensthoofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) Politie Rotterdam-Rijnmond, 17 juni 2011.

<sup>193</sup> AD, Rotterdams Dagblad. Tapgesprek onderzoek «Mohegan», (8 januari 2011).

procent ten opzichte van twee procent onder de eerste generatie. Bulgaren van de tweede generatie zijn veel vaker verdacht dan bijvoorbeeld Roemenen en Polen van de tweede generatie met 1,5 procent. Het absolute aantal verdachten is niet zo groot, omdat het, vooral bij de tweede generatie, nog om kleine groepen gaat.<sup>194</sup>

Prof. Korf wees in de openbare gesprekken eveneens op dit verschijnsel. Met de komst van een tweede generatie arbeidsmigranten kan de criminaliteit toenemen, omdat zij tot een andere leeftijdscategorie behoren. In het algemeen is de criminaliteit onder mannen in de leeftijd tussen 20 en 30 jaar hoger dan onder oudere mannen.

*De heer Korf: «We hebben nog nauwelijks een tweede generatie Polen. In zijn algemeenheid is de kans op criminaliteit bij een tweede generatie groter. Daarop baseer ik mijn waarschuwing. Het zijn nu voornamelijk dertigers en veertigers, terwijl het kleine aantal twintigers voornamelijk goed is opgeleid en hier komt met het doel om te werken. Lukt dat niet, dan moet je rekening houden met meer criminaliteit, maar dan nog is het binnen deze verhoudingen niet aannemelijk dat het een explosie van criminaliteit meebrengt, maar de cijfers kunnen wat hoger worden.»<sup>195</sup>*

Daarnaast plegen verschillende herkomstgroepen verschillende soorten delicten:

*De heer Top: «Het is opvallend dat mensen uit Polen vaker dan gemiddeld met de politie in aanraking komen vanwege alcoholmisbruik en vanwege het rijden onder invloed. Opvallend is ook dat Roemenen veel vaker dan mensen van welke landsaard ook met de politie in aanraking komen vanwege skimmen. Mensen uit Litouwen zien wij heel vaak terug in wat wij noemen mobiel banditisme, het rondtrekken door Nederland of door andere delen van Europa om in één nacht snel in een bepaalde omgeving een aantal inbraken te plegen – dat kan in woningen zijn, dat kan in voertuigen zijn – en ervoor te zorgen dat de buit zo snel mogelijk naar Litouwen gaat. Een aantal vormen van criminaliteit komt voor onder alle mensen in Nederland en bepaalde bevolkingsgroepen hebben zich gespecialiseerd.»<sup>196</sup>*

Knelpunten bij het aanhouden en vervolgen van verdachten zijn dat de verdachte soms geen of valse identiteitspapieren heeft, gegevens over overtredingen of misdrijven die begaan zijn in andere landen moeilijk zijn te achterhalen en er veel papierwerk is. Uitwisseling van politiegegevens gaat niet snel. Samenwerking met de landen Polen, Bulgarije en Roemenië verloopt goed, maar met Litouwen verloopt dit slecht. Tijdens het werkbezoek aan Bulgarije vertelden diverse gesprekpartners over de zichtbare verbetering van de openbare veiligheid in het land zelf. Corruptie wordt door allerlei maatregelen bestreden. Dit onderwerp kwam ook aan de orde in het voortgangsrapport van de Europese Commissie in het kader van het Coöperatie en Verificatie Mechanisme (CVM) voor Bulgarije en Roemenië. Ook daar in is een verbetering in beide landen geconstateerd maar het resultaat heeft niet volledig gebracht waarop werd gehoopt.

In de openbare gesprekken en tijdens het werkbezoek aan beide landen was men tevreden over de uitwisseling van gegevens. Het Schengeninformatiesysteem draagt bij aan een betere opsporing.

*Bulgaren en Roemenen relatief vaak slachtoffer van mensenhandel.*

De Roemeense vrouwen vormen met 12 procent de grootste groep slachtoffers in de Europese sekssector. De Bulgaarse vrouwen staan met

<sup>194</sup> CBS Statline, Verdachten, herkomst, geslacht, generatie allochtonen en soort misdrijf © CBS / KLPD 5-9-2011.

<sup>195</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>196</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Gortworst, Wnd. Directeur en Beleidssecretaris Federatie Opvang en de heer Top, Diensthoofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) Politie Rotterdam-Rijnmond, 17 juni 2011.

8 procent op de derde plaats.<sup>197</sup> Prostitutie kan samengaan met mensenhandel en uitbuiting. In een rapportage van 2002 werd door Unicef al melding gemaakt van een groot aantal Bulgaarse vrouwen dat werd verhandeld.<sup>198</sup> Mede doordat 2500 Bulgaarse slachtoffers hierover klaagden bij de politie is er volgens Unicef veel veranderd. Prostitutie is niet illegaal in Bulgarije maar er rust wel een groot stigma op. Ook in Roemenië is mensenhandel een bekend fenomeen. Roemenië lanceerde daarom een actieplan. Unicef concludeert dat het nog te vroeg is om de effectiviteit hiervan te beoordelen. Prostitutie is in Roemenië illegaal. De meeste prostituees zijn Roemeens, waarvan veel afkomstig uit de Roma-minderheid.

*De heer Korf: «Prostitutie is voor een deel zichtbaar in het Amsterdamse Wallengebied. Overigens wist en weet een deel van de Roemeense vrouwen wat zij kwamen doen. Hiervoor heb ik geen beleidsaanbeveling. Er is onderzoek naar gedaan en politie en justitie hebben gekozen voor een daadwerkelijk integrale aanpak. Wat er in flats gebeurt, is veel moeilijker. Ons onderzoek is daar niet structureel op gericht geweest. In Amsterdam-West en in de Bijlmer zit het in de sfeer van de prostitutie en gebeurt het niet vrijwillig. De weg daar naartoe is vaak seksueel misbruik van kinderen en incest.»<sup>199</sup>*

In Nederland rapporteert de Nationaal Rapporteur Mensenhandel jaarlijks<sup>200</sup> over uitbuiting en mensenhandel. Het betreft niet alleen de seksindustrie, maar ook andere sectoren zoals de bouw, schoonmaakwerk en de horeca. Deze sectoren worden in het artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht aangeduid als «overige uitbuiting». De uitbreiding van het mensenhandelartikel met overige vormen van uitbuiting is al ruim vijf jaar een feit. Hoewel de vervolging van overige uitbuiting aanvankelijk langzaam op gang kwam, neemt het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt steeds verder toe. Ook tekent de invulling van de delictomschrijving zich intussen steeds meer af.

Illegale tewerkstelling houdt veelal sociaaleconomische uitbuiting in, waarbij lage lonen worden uitbetaald en veelal onder slechte arbeidsomstandigheden moet worden gewerkt. Dit is op zichzelf echter onvoldoende om van een vorm van mensenhandel te kunnen spreken die onder artikel 273f WvSr valt. Voor illegale tewerkstelling zal vooral de Wet arbeid vreemdelingen met zijn bestuurlijke boete moeten worden benut. Om van uitbuiting in de vorm van mensenhandel te spreken moet er meer aan de hand zijn. Als er excessief misbruik wordt gemaakt van een situatie van illegale tewerkstelling kan er sprake zijn van arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f WvSr. Bij arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel is er sprake van strijd met de mensenrechten en zal vanwege de ernst van de gedragingen het strafrecht moeten worden ingezet.

Het blijft van belang dat uitvoerende instanties en personen worden uitgerust met bruikbare definities, beleidsregels en kennis die meer specifiek op arbeidsuitbuiting is gericht.

Over de periode 2000–2009 zijn Bulgaren en Roemenen relatief vaak slachtoffer van mensenhandel, in de top vijf van slachtoffers staan zij op respectievelijk de derde en vierde plaats.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> [http://www.europa-nu.nl/id/vic606c4aipx/nieuws/meer\\_roemeense\\_en\\_bulgaarse\\_prostituees?ctx=Vh9ids08w1nh&start\\_tab0=20](http://www.europa-nu.nl/id/vic606c4aipx/nieuws/meer_roemeense_en_bulgaarse_prostituees?ctx=Vh9ids08w1nh&start_tab0=20)

<sup>198</sup> Unicef (2002).

<sup>199</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>200</sup> Dettmeijer-Vermeulen (2009).

<sup>201</sup> Dettmeijer-Vermeulen (2010).

**Tabel 14 Rangordening top 5 nationaliteiten gemelde slachtoffers binnen Nederland (2000–2009)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal 2000–2009
	N=341	N=284	N=343	N=257	N=405	N=424	N=579	N=716	N=826	N=909	N= 5084
Nederlandse	2	5	4		1	1	1	1	1	1	1
Nigeriaanse	1	4	2	3	4	3	2	2	3	2	2
Bulgaarse	3	1	1	1	2	2	3	3		5	3
Roemeense			3	2	3	4	4			3	4
Chinese	3						5	4	2		5

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen en bestanden.

In totaal zijn in de periode 2000–2009 5 084 mogelijke slachtoffers in Nederland van mensenhandel bij CoMensha<sup>202</sup> gemeld. Het jaarlijkse aantal is in het afgelopen decennium bijna verdrievoudigd (van 341 naar 909). Deze ontwikkeling is met name te danken aan de toegenomen aandacht voor mensenhandel.

*Bulgarije en Roemenië behoren tot de vijf meest voorkomende geboortelanden van in eerste aanleg veroordeelde personen*

**Tabel 15 Rangordening van de vijf meest voorkomende geboortelanden van de in eerste aanleg veroordeelde personen in de periode 2000–2008 in Nederland**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal 2000–2008
Nederland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bulgarije	5		3	2	4	5	5	4	2	2
Turkije			4	4	3	2	3	3	4	3
Roemenie				4	2			2		4
Marokko	2				5	2	4			5

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010).

De heer **Korf**: «Bij prostitutie en mensenhandel is het beeld dat in Nederland alles mag, want het is toch legaal. Dat bleek duidelijk uit het onderzoek van Emergo. .... Het heeft niet zozeer te maken met de strafmaat, want deze mensen denken niet in termen van strafdreiging, maar met het idee dat het hier mag.»<sup>203</sup>

*Intensieve samenwerking met Bulgarije en Roemenië moet mensenhandel bestrijden*

Nederland streeft ernaar de aanpak van arbeidsgerelateerde uitbuiting hoger op de Europese agenda te zetten.<sup>204</sup>

Op bilaterale basis wordt samengewerkt met de belangrijkste herkomstlanden van de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland worden aangetroffen. Bulgarije en Roemenië behoren tot de voornaamste herkomstlanden van mensenhandel naar de rest van Europa, inclusief Nederland. Dit betreft zowel uitbuiting in het kader van prostitutie als arbeidsgerelateerde uitbuiting. Tijdens de werkbezoeken heeft de commissie vernomen dat de samenwerking van de Nederlandse politie met de politie van deze landen goed is.

Via diverse projecten is technische ondersteuning geboden aan nationale coördinerende instellingen alsmede aan politie en justitie in met name Bulgarije, Roemenië en Nigeria. Ook is met deze landen, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, gewerkt aan het verbeteren van de opvang van slachtoffers.

Vanuit het MATRA-programma (Programma Maatschappelijke Transformatie (Oost- en Zuid-Oost Europa)), dat zich richt op het leveren van een bijdrage aan de versterking van de democratie, pluriformiteit en goed

<sup>202</sup> CoMenshais het Coördinatiecentrum Mensenhandel en fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel.

<sup>203</sup> Verslag openbaar gesprek met de heer Korf, Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, 17 juni 2011.

<sup>204</sup> Bijlage Kamerstuk 32 735, nr. 26.

bestuur door ondersteuning van de maatschappelijke transformatie in Zuidoost- en Oost-Europese landen, worden eveneens projecten op het gebied van mensenrechten en minderheden ondersteund. Als gevolg van een dalend budget en een hoog niveau aan doorlopende verplichtingen konden uit het centrale deel van het MATRA-programma in 2010 geen nieuwe activiteiten worden gefinancierd. Wel startte begin 2010 de uitvoering van enkele nog in 2009 ingediende projecten.

*Mogelijkheden voor uitzetting worden verkend*

Sinds februari van dit jaar heeft het kabinet nieuw beleid afgekondigd dat inhoudt dat EU-burgers die meerdere malen zijn veroordeeld voor misdrijven (veelplegers) en waarbij de afzonderlijke delicten op zichzelf niet zwaar genoeg zijn voor ongewenstverklaring, tot ongewenst vreemdeling worden verklaard en uit Nederland worden verwijderd. Tevens wil het kabinet dat van EU-burgers die zijn veroordeeld voor een misdrijf het recht op verblijf kan worden beëindigd. Zij kunnen, als sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Nederlandse samenleving, aansluitend ongewenst worden verklaard. Dat betekent dat zij Nederland gedwongen moeten verlaten zodra de strafsanctie is voldaan.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.

## 7 INTEGRATIE, TAALONTWIKKELING EN ONDERWIJS

### 7.1 Inleiding

Integratie hangt van veel factoren af. Taalontwikkeling van volwassenen en onderwijs aan kinderen van arbeidsmigranten zijn belangrijke factoren. Integratie is tevens een onderdeel van het flankerend beleid. In dit hoofdstuk komen de vragen aan de orde welke problemen zich voor doen op het gebied van integratie, onderwijs en taal, welke instrumenten tot dusver zijn ingezet en wat de effecten zijn van deze instrumenten. (onderzoeksvragen 9 t/m 11).

### 7.2 Beheersing Nederlandse taal is een belangrijke indicator bij integratie

Het onderzoek van Risbo hanteert de volgende indicatoren om de sociaal-culturele integratie te meten: de beheersing van de Nederlandse taal en de inburgeringsbehoefte, de mate waarin Midden- en Oost-Europeanen sociale contacten hebben met autochtone burgers en andere groepen en de vrijetijdsbesteding.<sup>206</sup> Het is belangrijk om bij deze indicatoren onderscheid te maken tussen kortverblijvende arbeidsmigranten (de seizoensmigratie, circulaire migratie en footloose migratie) en diegenen die langer willen blijven (transnationale migratie en vestigingsmigratie).<sup>207</sup>

#### *Sociale contacten met autochtonen vooral op het werk*

Zowel op het werk als in de wijk hebben kortverblijvende Midden- en Oost-Europeanen het meest contact met autochtone Nederlanders of landgenoten. Zij hebben minder contact met andere Midden- en Oost-Europeanen. In hun vrije tijd hebben zij het meest contact met landgenoten. De middellange termijn migranten hebben in hun vrije tijd echter wel meer contact met autochtone Nederlanders dan de korte termijnmigranten. Bulgaren en Roemenen hebben op het werk en in de wijk in vergelijking met andere nationaliteiten minder contact met mensen buiten de eigen groep dan de andere Midden- en Oost-Europese herkomstlanden.

Uit een breed onderzoek naar immigratie blijkt dat met name Poolse gezinnen, die zich de afgelopen jaren meer permanent in Nederland vestigden zich gemakkelijk aansloten bij de bestaande rooms-katholieke kerken en hun kinderen naar Nederlandse scholen lieten gaan.<sup>208</sup>

Doorgaans zijn deze migranten redelijk opgeleid en doen ze meer hun best om hier thuis te raken en de taal te leren dan hun landgenoten die voortdurend tussen hun thuisland en West-Europa heen en weer pendelen.

De heer **Van Rooij**: *«In Meterik zelf heeft men ook dingen georganiseerd om die mensen erbij te betrekken, tot carnavalsavonden toe. Het is allemaal niet eenvoudig omdat heel veel arbeidsmigranten nog steeds komen voor een kortdurende periode. Zij verdienen hun geld in een korte tijd en gaan dan weer terug. Die mensen hebben niet zoveel behoefte aan integratie. Wij zien echter ook dat de mensen steeds langer willen blijven en zich definitief gaan vestigen. Dan is het bevorderen van integratie natuurlijk wel een punt. Wij proberen dat op verschillende manieren te realiseren zonder de eigen verantwoordelijkheid van de mensen die zich permanent willen vestigen aan te tasten.»*<sup>209</sup>

<sup>206</sup> Weltevrede, de Boom, Rezai, Zuiderwijk en Engbersen (2009).

<sup>207</sup> Zie indeling van prof. Engbersen.

<sup>208</sup> Lucassen (2011).

<sup>209</sup> Verslag van openbaar gesprek met de heer van Rooij, burgemeester gemeente Horst aan de Maas en de heer Steenmetser, gemeente Den Haag, 17 juni 2011.

Uit het Risbo-onderzoek blijkt tevens dat Midden- en Oost-Europeanen de meeste vrije tijd besteden aan activiteiten die men individueel en binnenshuis kan doen, zoals lezen, tv kijken of muziek luisteren, internetten of computeren. Een overgrote meerderheid (85 procent) zou meer willen leren over de Nederlandse cultuur. Deze behoefte is groter bij de Roemenen en Bulgaren, dan bij de Polen. Er is geen significant verschil tussen de behoefte van de kort en de langer verblijvende migrant.

#### *Migranten willen Nederlands leren*

De overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten (80 procent) uit Midden- en Oost Europese landen (zowel korte als lange termijn migranten) zou Nederlands willen leren.<sup>210</sup> Opvallend is dat dit ook geldt voor de korte termijn migranten. In een kleinschalig onderzoek in de gemeente Uithoorn wordt geconcludeerd dat ambities op dit vlak meestal zijn gelieerd aan (beter) werk en niet zozeer aan integratie of participatie in de samenleving.<sup>211</sup> Voor een deel zou de taalcursus een initiatief van de werkgever kunnen zijn

De heer **Steenmetser**: «*Vanuit onze eigen gemeentelijke middelen hebben wij taal-in-de-buurttrajecten lopen. Dat zijn zeer laagdrempelige taalvoorzieningen waaraan ook deze doelgroep kan meedoen. Met name de Polen zijn zeer leergierig. Zij willen graag de Nederlandse taal machtig worden.*»<sup>212</sup>

Momenteel beheerst 80 procent van de korte termijn migranten niet tot matig Nederlands en van de middellange termijn migranten zo'n 56 procent.<sup>210</sup> Van de Polen beheerst 77 procent niet of matig de Nederlandse taal. De Poolse vrouwen spreken wat beter Nederlands dan de mannen, waarschijnlijk komt dit door hun gemiddeld hoger opleidingsniveau.<sup>213</sup> Bij de Bulgaren en Roemenen beheerst 67 procent niet of matig Nederlands. Op het werk communiceren de Midden- en Oost-Europeanen met de werkgever vooral in het Engels, met collega's, vrienden en kennissen is de moedertaal de hoofdvoertaal. Uit het onderzoek blijkt verder dat Polen significant vaker, in vergelijking met andere Midden- en Oost-Europeanen, aangeven dat zij zich niet kunnen redden met de huidige taalbeheersing.

Onderzoek van Risbo laat zien dat de Oost Europeanen die hier permanent verblijven de Nederlandse taal over het algemeen snel beheersen.<sup>214</sup> Gedeeltelijk is dit te verklaren doordat een deel van de permanente vestigers hier in het kader van huwelijksmigratie gekomen is. Deze migranten, veelal vrouwen, komen via hun autochtone echtgenoot snel in aanraking met de Nederlandse taal en cultuur.

#### *Op dit moment beperkte mogelijkheden voor inburgeringsactiviteiten*

Het is niet mogelijk om EU-onderdanen verplicht te laten inburgeren. De eis stellen aan een EU-burger om de Nederlandse taal moet te leren is niet mogelijk omdat er geen nieuwe (wettelijke) regels mogen worden ingevoerd, ook niet in de bestuurspraktijk.

Daarnaast worden de budgetten van gemeenten voor inburgering kleiner. Tot 2013 kunnen gemeenten hun budget voor inburgering ook benutten voor arbeidsmigranten die vrijwillig willen inburgeren, maar alleen als zij budget overhouden nadat aan verplichte inburgeraars een aanbod is gedaan. Vanaf 2013 bestaat die specifieke mogelijkheid niet meer.<sup>215</sup> Sommige gemeenten, zoals de gemeente Den Haag, organiseren zelf taalcursussen.

<sup>210</sup> Weltevrede, de Boom, Rezai, Zuidervijk en Engbersen (2009).

<sup>211</sup> Tan, en de Gruijter (2009).

<sup>212</sup> Verslag van openbaar gesprek van 17 juni 2011 met de heer van Rooij, burgemeester gemeente Horst aan de Maas en de heer Steenmetser, gemeente Den Haag.

<sup>213</sup> Dagevos (2011).

<sup>214</sup> Boom, de Weltevrede, Rezai en Engbersen (2008).

<sup>215</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 118.



Het is het voornemen van het kabinet dat vanaf 2013 de wijziging van de Wet inburgering in werking zal treden, waarbij een inburgeringsplicht geldt voor nieuwkomers uit derde landen. Dan zal het generieke budget op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs mede benut worden voor taallessen aan arbeidsmigranten. De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt in die zin aangepast.

De vraag is of dit in overeenstemming is met het basisprincipe van gelijke behandeling tussen legaal verblijvende EU-burgers en de eigen onderdanen.

Ook onderzoekt het kabinet de mogelijkheid van een sociaal leenstelsel voor de inburgering van migranten uit Midden- en Oost-Europa. Arbeidsmigranten die hier langere tijd verblijven, moeten ook zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inburgering, aldus het kabinet. Om dit te stimuleren wordt het bestaande pakket voor zelfstudie aangevuld met begeleiding in de talen van de Midden- en Oost-Europeanen. Zo kan men (online) zelf de taal leren op een elementair niveau. Dit is ook een uitkomst voor degenen die met regelmaat een bepaald deel van het jaar hier verblijven en een deel van het jaar in eigen land.

Ook de werkgevers moeten een grotere verantwoordelijkheid dragen voor taal op de werkvloer, bijvoorbeeld door de bestaande Opleiding & Ontwikkeling (O&O) fondsen te benutten voor taallessen. Werkgevers kunnen tijd, ruimte en huiswerkbegeleiding regelen. Dit kan geconcretiseerd worden door taalvoorzieningen op te nemen in de cao's van relevante branches, zoals in 2010 en 2011 al gebeurd is in de schoonmaakbranche.<sup>216</sup>

#### *Veiligheid op de werkplek: taalproblemen worden onderschat*

Diverse onderzoeken wijzen op de relatie tussen communicatie en veiligheid.<sup>216</sup> Over de periode 2007 tot en met 2009 kwam in 13 procent van alle meldingsplichtige ongevallen een slachtoffer met een niet-Nederlandse nationaliteit voor. Niet-Nederlandse werknemers zijn vaker slachtoffer van een (meldingsplichtig) ongeval dan Nederlandse werknemers. In 25 procent van alle ongevallen met een niet-Nederlands slachtoffer was er sprake van de Poolse nationaliteit. Onder de slachtoffers zijn relatief veel (47 procent) uitzendkrachten. Bij 53 van de 770 ongevallen is expliciet melding gemaakt van onvoldoende begrip van de gebruikte voertaal. De commissie vermoedt dat dit vooral circulaire migranten en footloose migranten betreft. Echter, taalbeheersing is geen vast onderdeel van het ongevalsonderzoek door arbeidsinspecteurs. Hierdoor is het mogelijk dat de daadwerkelijke aantallen hoger kunnen liggen.<sup>217</sup> Onderzoek van Lindhout laat zien dat taalproblemen worden onderschat.<sup>218</sup> Het is overigens niet alleen een probleem voor allochtonen maar ook voor veel Nederlanders die niet goed kunnen lezen en schrijven. Veiligheidsdocumenten blijken voor 32 procent tot 60 procent van de lezers onvoldoende leesbaar te zijn.

### **7.3 Integratie en onderwijs**

#### *Landelijk cijfer aantallen leerlingen stijgt, maar blijft beperkt*

Kijkend naar de meest recente cijfers dan blijkt dat er nu zo'n 12 500 kinderen tussen de 0–20 jaar van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland zijn.<sup>219</sup>

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Van Bijsterveldt) geeft in haar brief aan de commissie aan dat het niet om een omvangrijke groep gaat en dat de aanwezigheid van kinderen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa door de meeste scholen niet als knelpunt wordt

<sup>216</sup> Bijvoorbeeld Turner (1978) en Groeneweg (1994).

<sup>217</sup> Beek, van, Dijkshoorn en Mud (RPS Advies B.V.) (2010).

<sup>218</sup> Lindhout (2010).

<sup>219</sup> CBS Statline, cijfers 2010.

ervaren.<sup>220</sup> Dit geldt voor zowel basis- als voortgezet onderwijs. Op een aantal scholen doen zich echter wel problemen voor.

Mevrouw **Durgut**: «*Bij ons is het vooral het afgelopen jaar heel hard gegaan. Ik heb u in mijn presentatie tijdens uw werkbezoek al verteld dat wij de eerste twee weken van dit schooljaar veertig inschrijvingen hadden. Wij waren met vier personen aan het inschrijven. Het was een soort lopendebandsysteem.*»<sup>221</sup>

Ook na hun 17e volgt nog een groot deel van de jongeren een volledige of deeltijdopleiding. Jongvolwassenen uit de Oost-Europese EU-landen wijken qua onderwijsparticipatie nauwelijks af van autochtonen. Het aandeel Oost-Europeanen uit de nieuwe EU-lidstaten dat een opleiding op hbo- of wo-niveau volgt ligt beduidend hoger dan bij alle andere groepen (inclusief autochtonen).

#### **7.4 Geen grote problemen in het onderwijs, maar sommige scholen hebben het moeilijk**

Hoewel het aantal Midden- en Oost-Europese leerlingen beperkt is zitten deze leerlingen veelal op scholen waar naar verhouding veel kansarmen zitten. De commissie heeft in een werkbezoek een dergelijke school bezocht.<sup>222</sup> Het blijkt dat de kinderen zeer gemotiveerd en leergierig zijn, maar de groep geeft ook problemen.

In opdracht van het ministerie van OCW heeft FORUM inventarisaties uitgevoerd in 2008 en 2010.<sup>223</sup>

Daaruit blijkt dat de helft van de directeuren van de onderzochte basisscholen het budget ontoereikend vindt.

De problemen die zich op scholen met relatief meer kinderen uit Midden- en Oost-Europa voordoen zijn:

- slechte beheersing van het Nederlands
- slechte communicatie met de ouders
- culturele verschillen
- schoolverzuim
- leerachterstanden
- slechte sociaaleconomische omstandigheden, vaak in combinatie met slechte huisvesting

Den Haag en Rotterdam constateren dat in het voortgezet onderwijs aansluitingsproblemen voordoen, als gevolg van drankmisbruik van de ouders, normvervaging, negatief gedrag en verwaarlozing.<sup>224</sup> Dit wordt gedeeld door mevrouw Durgut die aangeeft dat de slechte huisvesting en instabiel inkomen van de ouders leiden tot emotionele problemen bij de leerlingen.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Kamerstuk 32 680, nr. 5.

<sup>221</sup> Verslag van openbaar gesprek met mevrouw Durgut, Wnd. Directeur openbare basisschool De Kameleon te Rotterdam en de heer Beyers, Locatiedirecteur van het Mundium College te Baexem, en de heer Rog, Voorzitter CNV Onderwijs 17 juni 2011.

<sup>222</sup> Werkbezoek van de commissie op 6 juni 2011 aan de Openbare basisschool de Kameleon, Rotterdam.

<sup>223</sup> Jungbluth en Frietman (2010) en Jungbluth (2008).

<sup>224</sup> Rapport gemeente Den Haag, 19 oktober 2010.

<sup>225</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 106.

<sup>226</sup> Werkbezoek 6 juni 2011.

*Een deel van de kinderen van arbeidsmigranten gaat niet naar school* Rotterdam komt situaties tegen waarbij kinderen de hele dag alleen worden gelaten in huis en niet naar school gaan.<sup>225</sup> Ook in Zundert zijn bij controles op plekken waar arbeidsmigranten woonden, kinderen aangetroffen die achtergelaten waren en niet naar school gingen.<sup>226</sup> Het vermoeden bestaat dat een deel van de kinderen niet naar school gaat. Controle daarop is zeer moeilijk, omdat een gedeelte van deze kinderen niet ingeschreven staat in het GBA. Soms zijn ouders niet op de hoogte van het feit dat het in Nederland verplicht is dat kinderen naar school gaan. Dit lijkt voornamelijk een probleem bij kinderen met een Bulgaarse achtergrond, met name bij Roma-kinderen. Dit is mede verklaarbaar omdat in Bulgarije kinderen niet altijd naar school gaan. Vooral in rurale

gebieden is dit het geval. Ouders zijn dus niet vertrouwd met het gegeven van leerplicht of dat onderwijs goed is voor de toekomst van de kinderen. Ook het kabinet heeft signalen gekregen over de aanwezigheid van kinderen die niet naar school gaan. Gemeenten zetten zich in om bij het handhaven van de leerplicht kinderen die geen onderwijs volgen beter in beeld te krijgen.

#### *Leerlingen stromen regelmatig in en uit*

Scholen worden geconfronteerd met het plotseling vertrekken van leerlingen. De laatste twee jaar komt er bij de Poolse groep veel minder plotselinge uitstroom voor.<sup>227</sup> Bij Roma is verzuim een normaal verschijnsel.<sup>227</sup> Bij deze groep (voornamelijk seizoens- en footloose migranten) is ook de leerplicht niet te handhaven.<sup>227</sup>

#### *Leraren zijn onvoldoende toegerust*

Uit onderzoek door CNV is gebleken dat deze leerlingen uit Midden- en Oost-Europese landen een extra belasting vormen voor de docenten, zeker als de leerlingen zijn opgegroeid met een ander schrift.<sup>227</sup> Daarnaast heeft niet iedere school geschikte leraren om deze leerlingen verder te helpen. Er wordt dan extra veel gevraagd van de leerkrachten en van de begeleiders op de scholen terwijl zij het al druk hebben met de reguliere leerlingen en met de leerlingen met een achterstand. Het heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de aandacht voor de reguliere en de andere achterstandsl leerlingen in de klas.<sup>227</sup> Dit wordt bevestigd door de ervaringen op het Mundium College te Baexum. Ook is er sprake van een laag kennisniveau bij leraren over Oost Europa.

Scholen zetten verschillende middelen in om de problemen te bestrijden, zoals speciale projecten en/of programmering, aangepast lesmateriaal, extra menskracht, samenwerking met andere scholen, speciale klassen of een tolk. Opvallend uit het onderzoek van FORUM is dat scholen met een relatief klein aantal leerlingen (5 t/m 9) uit Midden- en Oost-Europa, meer problemen ervaren dan scholen met een groter aantal.<sup>228</sup> Zij zetten dan ook vaker aparte leerprogramma's in.

In het voortgezet onderwijs zijn de problemen meer van organisatorische aard, zo is de opvang van nieuwkomers niet overal gecentraliseerd.

De heer **Beyers**: «*Dat is een landelijk probleem. Op de ene school is een klasje, op een andere school misschien twee klasjes en weer een andere school weigert die kinderen zonder meer. Bij ons is het geregionaliseerd en worden de nieuwkomers op één locatie opgevangen*».<sup>229</sup>

#### *Tekort schietend budget en de nieuwe gewichtenregeling als belangrijkste belemmering volgens scholen*

Voor nieuw komende leerlingen van asielzoekers en kinderen van arbeidsmigranten zijn er verschillende regelingen waarop scholen kunnen terugvallen om taal- en onderwijsachterstanden terug te dringen. Het gaat hierbij om:

- Regeling eerste opvang
- Regeling voor schakelvoorzieningen
- Gewichtenregeling, met aanvullend de regeling impulsgebieden.

Ontoereikend budget is voor de basisscholen het belangrijkste probleem. Voor de gewichtenregeling is het opleidingsniveau van de ouders bepalend. Bij de Polen zijn de ouders redelijk opgeleid<sup>230</sup>, terwijl hun kinderen wel een taalachterstand hebben. Als reactie op de problemen die ontstonden heeft het toenmalige kabinet de regeling impulsgebieden

<sup>227</sup> Verslag van openbaar gesprek met mevrouw Durgut, Wnd. Directeur openbare basisschool De Kameleon te Rotterdam en de heer Beyers, Locatiedirecteur van het Mundium College te Baexem, en de heer Rog, Voorzitter CNV Onderwijs 17 juni 2011.

<sup>228</sup> Jungbluth en Frietman (2010).

<sup>229</sup> Verslag van openbaar gesprek met mevrouw Durgut, Wnd. Directeur openbare basisschool De Kameleon te Rotterdam en de heer Beyers, Locatiedirecteur van het Mundium College te Baexem, en de heer Rog, Voorzitter CNV Onderwijs 17 juni 2011.

<sup>230</sup> Korf (2009).

ingevoerd. Deze regeling is er gekomen omdat men vond dat de gewichtenregeling onvoldoende rekening hield met de factoren «laag inkomen» en «hoge werkeloosheid».<sup>231</sup> De regeling impulsgebieden vormt dus een verfijning van de verdeelsystematiek in de gewichtenregeling. Scholen die in een impulsgebied gevestigd zijn ontvangen voor elke gewichtenleerling een extra bedrag. Bedoeld om extra te investeren in deze leerlingen en zo de aanwezige onderwijsachterstanden te compenseren.

In de openbare gesprekken kwamen praktische problemen in het onderwijs aan de orde. Na het doorlopen van een schakelklas kan een leerling nog steeds taalproblemen hebben. Interne schakelklassen zijn te kort om goed in te kunnen doorstromen in regulier onderwijs.<sup>232</sup>

Om de scholen informatie te verstrekken bij het Landelijk Steunpunt Specifieke Doelgroepen is een landelijk informatiepunt (LISD) opgericht. Dit is echter in 2009 opgeheven omdat scholen hier weinig gebruik van maakten. De informatiefunctie voor scholen is echter wel blijven bestaan. Het kabinet is van mening dat scholen nog steeds de informatie nodig hebben over de mogelijkheden waar scholen gebruik van kunnen maken voor ondersteuning van kinderen uit de Midden- en Oost-Europese landen.

Het kabinet heeft de bijzondere bekostiging voor (personeel en materiële instandhouding) voor leerlingen in het basisonderwijs die korter dan een jaar in Nederland zijn, op 1 april 2009 verdubbeld.

Om de drie maanden wordt gemeten hoeveel leerlingen uit Midden- en Oost-Europa op school zitten. De regeling vervalt na een jaar. Hierdoor hebben scholen geen garantie voor financiering voor een langere duur.

Daarnaast kunnen gemeenten die een specifieke uitkering ontvangen op basis van artikel 168a van de Wet op het primair onderwijs, schakelklassen inrichten voor kinderen die een (grote) achterstand hebben. Er wordt structureel € 50 miljoen extra beschikbaar gesteld voor schakelklassen. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen voor aanvullende bekostiging gebruik maken van de regeling Nieuwkomers en de regeling eerste opvang vreemdelingen, beiden onderdeel van het Leerplusarrangement VO (Voortgezet Onderwijs).

---

<sup>231</sup> Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 173.

<sup>232</sup> Verslag van openbaar gesprek met mevrouw Durgut, Wnd. Directeur openbare basisschool De Kameleon te Rotterdam en de heer Beyers, Locatiedirecteur van het Mundium College te Baexem, en de heer Rog, Voorzitter CNV Onderwijs 17 juni 2011.

## **8 AANDACHTSPUNTEN VOOR HET DEBAT OVER DE TOETREDING VAN ROEMEENSE EN BULGAARSE WERKNEMERS TOT DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT**

Eind van het jaar zal de Kamer een debat voeren met de regering over de vrije toetreding van Roemeense en Bulgaarse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoewel het geen onderzoeksvraag betreft wil de commissie in dit hoofdstuk, naar haar oordeel, relevante informatie aanleveren, die gebruikt kan worden voor de inbreng in het debat. Het gaat dan vooral om de volgende vragen:

- Wat de gevolgen zijn voor het land van herkomst?
- Wat is de impact van eerdere overgangsmaatregelen?
- Hoe zijn verschillende inschattingen inzake het aantal arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië dat naar Nederland zal komen?
- Wat is het standpunt van de Bulgaarse en Roemeense regeringen inzake het in stand houden van de restricties voor de toegang tot de arbeidsmarkt?

Bij de gevolgen voor het land van herkomst worden onder 8.1 de braindrain en de sociale gevolgen in kaart gebracht. Hierbij brengt de commissie enkele relevante onderzoeksresultaten in beeld en beschrijft ze daarnaast haar eigen indrukken, die zijn opgedaan heeft tijdens het werkbezoek. Bij 8.2 worden de resultaten gepresenteerd van onderzoeken die de impact van overgangsmaatregelen in kaart hebben gebracht. Voor wat betreft de inschatting inzake het aantal arbeidsmigranten dat mogelijk naar Nederland zal komen worden bij 8.3 de factoren convergentie (in hoeverre worden de economische verschillen tussen de oude en nieuwe EU-lidstaten verkleind), de inschattingen van de Bulgaarse en Roemeense autoriteiten zelf en de raming van het Centraal Planbureau beschreven. Tenslotte zal bij 8.4 het standpunt van de Bulgaarse en Roemeense regering inzake het opheffen van de restricties, zoals aan de commissie tijdens het werkbezoek is meegedeeld, worden weergegeven.

### **8.1 Gevolgen land van herkomst**

*Onderzoeken: geen eenduidige aanwijzingen voor een brain-drain*

De uittocht van veel, relatief goed opgeleide jonge werknemers uit de nieuwe lidstaten heeft de vrees voor een brain drain van Midden- en Oost-Europa naar West-Europa aangewakkerd. Op basis van de bestaande onderzoeken zijn echter geen duidelijke conclusies te trekken over de gevolgen van dit soort migratie.<sup>233</sup> De Wereldbank heeft in 2006 geen aanwijzingen gevonden voor een enorme brain drain, maar concludeert ook dat er in sommige sectoren sprake is van «... skills shortages and bottlenecks ...». Zij waarschuwt bijvoorbeeld voor de gevolgen van een relatief grote uittocht van hoog opgeleid medisch personeel uit Polen. Het saldo van de migratie schat men echter positief in: veel hoger opgeleide migranten keren na een tijd terug naar hun thuisland en brengen nieuwe kennis en vaardigheden mee.

Brücker, et al. komen tot de conclusie dat er noch van «brain gain» noch van «brain drain» gesproken kan worden.<sup>234</sup> Uit het feit dat arbeidsmigranten voornamelijk onder hun vaardighedeniveau werken, hoeft niet noodzakelijkerwijs geconcludeerd te worden dat over de levenscyclus sprake is van verlies van menselijk kapitaal. Migrantenvoeren nieuwe vaardigheden en taalcompetenties die later tot hogere productiviteit in de landen van herkomst kunnen leiden. Als hoogopgeleiden hier laaggeschoold werk komen doen dan lijkt dat niet de perfecte allocatie van menselijk kapitaal. Echter, als de hoogopgeleiden in hun land van

<sup>233</sup> Kaczmarczyk en Okólski (2008) stellen ook dat er geen duidelijke conclusie kan worden getrokken. In Polen is sinds 2004 de werkloosheid gestegen. Landen die geen massale emigratie kennen, zoals Tsjechië en Hongarije blijken dezelfde problemen te hebben als Polen bij het vervullen van vacatures in bepaalde sectoren. Onderzoek in de regio Opole, een regio in Polen waar heel veel migranten zijn vertrokken, laat zien dat hier de werkloosheid omlaag ging, er kwam zelfs een tekort aan arbeidskrachten en de lonen kwamen onder druk te staan. Tegelijk had de sterke afhankelijkheid van remittances destabiliserende gevolgen voor de lokale economie, zoals een afnemende motivatie om te werken bij de ontvangers van de remittances.

<sup>234</sup> Brücker en Dammelang (2009).

herkomst geen werk op hun niveau kunnen krijgen is er geen sprake van een «brain drain» maar van een «brain overflow». Kaczmarczyk en Okólski concluderen dat er mogelijk een groot deel van de arbeidsmigratie leidt tot een «brain overflow» in plaats van «brain drain», vanwege de beperkte arbeidskansen voor hoger opgeleiden in het thuisland.<sup>235</sup>

Uit de tijdens het werkbezoek gevoerde gesprekken met de Bulgaarse en Roemeense regeringen blijkt dat de uittocht van hoogopgeleid en gekwalificeerd personeel een zorgpunt is. Het beleid van beide regeringen is er op gericht om alle burgers in het land te houden en aan het werk te krijgen, maar het ontbreekt aan middelen om de salarissen voor gewilde werknemers te verhogen. Ingenieurs, IT-personeel, artsen en medisch verzorgers vertrekken daarom vaak naar het buitenland. Roemenië heeft vorig jaar de overheidssalarissen zelfs moeten verlagen.

Doordat hoog opgeleiden het land verlaten hebben Bulgarije en Roemenië te kampen met het moeilijk vervullen van vacatures in de sector van hoog opgeleiden. In Roemenië heeft veel hooggekwalificeerd personeel het land verlaten zoals IT-specialisten (Verenigde Staten) en artsen (Frankrijk). «In een ziekenhuis in Straatsburg wordt meer Roemeens gesproken dan Frans» aldus een van de gesprekspartners in Roemenië. Om de leeggevallen plaatsen in de gezondheidszorg op te vullen worden Moldaven en Oekraïners aangetrokken.

Ook vertegenwoordigers van Nederlandse bedrijven in Roemenië en Bulgarije gaven aan dat het moeilijk is om gekwalificeerd personeel te vinden. Bovendien hebben ze te maken met hooggekwalificeerde werknemers die, al dan niet gerekruteerd door buitenlandse bedrijven, het land verlieten.

De onderzoeksinstituten Alpha Research uit Sofia vindt de gevolgen van arbeidsmigratie nadelig, maar ziet het wegtrekken van de hoger opgeleide, meestal jonge werknemers niet als ontwrichtend voor de maatschappij.

Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat de landen ook positieve gevolgen van de migratie ondervinden. Migranten sturen geld naar huis, de zogenaamde remittance. Dit geld wordt vooral besteed aan gezondheidszorg, onderwijs en vastgoed. Een ander voordeel is dat de arbeidsmigranten ervaring hebben opgedaan met een professionele werkaanpak en/of ondernemerschap in het buitenland. Zij kunnen met deze kennis een eigen bedrijf opzetten in het eigen land.

#### *Andere gevolgen arbeidsmigratie: gezinssituatie geeft aanleiding tot zorgen*

Tijdens het werkbezoek aan Bulgarije en Roemenië is aandacht besteed aan de positie van kinderen van arbeidsmigranten. Bij het vertrek van de ouders naar andere EU-lidstaten komt het in een aantal gevallen voor dat de kinderen worden opgevangen door familie in het land van herkomst. Wanneer de familie niet (meer) voor deze kinderen kan zorgen komen zij in een kindertehuis. In Brasov, Roemenië, een stad met 600 000 inwoners was sprake van 1 000 kinderen die in een kindertehuis zijn opgenomen als gevolg van het wegtrekken van de ouders. Op lokaal niveau tracht men hier iets aan te doen, maar het land heeft zoveel problemen op te lossen, dat het niet de hoogste prioriteit heeft. In Bulgarije tracht men met programma's die onder andere worden gefinancierd door het Europees

---

<sup>235</sup> Kaczmarczyk en Okólski (2008).

Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling gezinnen te ondersteunen.

## 8.2 De impact van overgangsmatregelen

De omvangrijke concentraties van migranten in sommige lidstaten worden door onderzoekers mede toegeschreven aan verschillen in de toepassing van overgangsmatregelen. Zo wijzen Brücker, et al. erop dat Duitsland en Oostenrijk voor toetreding de belangrijkste bestemmingen voor Midden- en Oost-Europeanen waren.<sup>236</sup> Voor 2004 vingen zij meer dan 60 procent op van de migratie uit de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten en Bulgaren en Roemenen op. Na toetreding verschuift de migratiestroom richting landen die geen of slechts geringe beperkingen van de toegang tot hun arbeidsmarkt kennen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Tegelijkertijd wijst de ervaring in lidstaten als Zweden, Finland, Griekenland, Portugal (in een vroeg stadium vrije toegang tot de arbeidsmarkt, maar lage instroom) en Duitsland en Oostenrijk (beperkte toegang, maar relatief hoge instroom) erop dat er geen eenduidig en rechtstreeks verband tussen overgangsmatregelen en het aantal migranten bestaat. De Europese Commissie komt dan ook tot de conclusie dat «... beperkingen ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt slechts van beperkte invloed zijn op de verdeling van de mobiliteit binnen EU landen. Uiteindelijk worden de mobiliteitsstromen gestuurd door andere factoren, zoals de algemene vraag naar arbeid, netwerkeffecten via bestaande buitenlandse bevolkingen of taal. De toegangsbeperkingen tot de arbeidsmarkt zullen alleen maar een vertragende werking hebben op de aanpassingen van die arbeidsmarkt.»<sup>237</sup>

Uit onderzoek komt ook een aantal andere effecten van overgangsmatregelen naar voren. Een duidelijk verband lijkt er te bestaan tussen overgangsmatregelen en het aantal migranten dat als zelfstandige een land binnenkomt. Daar waar de toegang voor werknemers beperkt is, neemt het aantal zelfstandigen toe.<sup>238</sup> Ook zijn er aanwijzingen dat migranten minder snel terugkeren naar het land van herkomst, als zij daarmee hun TWV verliezen. Tenslotte zijn er indicaties dat zwartwerken en illegale tewerkstelling afnemen wanneer de toegang tot de arbeidsmarkt wordt vrijgegeven.<sup>239</sup>

## 8.3 Inschattingen van het aantal Bulgaren en Roemenen dat mogelijk naar Nederland zal komen

*De economische verschillen tussen de oude en nieuwe EU-lidstaten (convergentie) worden kleiner, maar zijn nog steeds groot. Gegeven de grote uitdagingen waarvoor Roemenie en Bulgarije staan is het de vraag of de convergentie door zal zetten*

Brücker, e.a. vinden in hun onderzoek sterke aanwijzingen voor economische convergentie tussen de oude EU-15 en de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten.<sup>240</sup> Volgens Brücker, et al. verloopt na toetreding het proces van convergentie sneller dan ervoor. De werkloosheid is dan teruggelopen tot een gemiddelde van 7 procent, gelijk aan het gemiddelde werkloosheidspercentage in de EU-15. Dit kan niet worden verklaard doordat de werkloosheid is «geëxporteerd», in de periode 2003–2007 heeft de economische groei volgens de Europese Commissie drie miljoen nieuwe banen in de nieuwe lidstaten gecreëerd. Hoewel het werkloosheidspercentage in Polen in 2010 nog altijd 4,1 procentpunten hoger was dan in Nederland, is dit verschil in de periode van 2000–2010 met 8,9 procentpunten afgenomen.<sup>241</sup> Ook de economische groei in Polen wijst op

<sup>236</sup> Brücker en Dammelang (2009).

<sup>237</sup> Europese Commissie, 2008 COM (2008) 765 Mededeling. Het effect van het vrije verkeer van werknemers in de context van de uitbreiding van de EU, Verslag over de eerste fase (1 januari 2007–31 december 2008) van de overgangsmatregelen, als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2005 en als vereist overeenkomstig de overgangsmatregel die is vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003. Brussel 2008, p. 10.

<sup>238</sup> M. Kahanec e.a. concluderen dat «...self-employment seems to have been used as a means to circumvent transitory arrangements in Germany.» (p. 17) Zij wijzen daarbij op het geringe aandeel migranten dat zich als zelfstandigen in de periode 2004 t/m 2007 in het VK vestigt, terwijl in dezelfde periode 40% van de migranten uit de 8 Midden- en Oost-Europese lidstaten als zelfstandige Duitsland binnen komt.

<sup>239</sup> Europese Commissie 2008-1.

<sup>240</sup> H. Brücker en Dammelang (2009).

<sup>241</sup> Positionpaper R. Jennissen (WODC) voor de commissie Lura.

convergentie. De groei was in het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw maar liefst 28,4 procent, terwijl de economische groei in Nederland in die periode 10,3 procent bedroeg.

De groei in de nieuwe lidstaten leidt ook tot kleinere inkomensverschillen met de oude lidstaten. De kloof tussen loonniveau, Bruto Nationaal Inkomen (BNI) per hoofd en Bruto Nationaal Product (BNP) in de nieuwe lidstaten en de EU-15 is in de periode van 2000–2007 aanzienlijk kleiner geworden. Bedroeg het BNP in de acht toetredende landen in 2000 gemiddeld nog 43 procent, in 2007 is dit gemiddelde gestegen tot 53 procent van het gemiddelde BNP van de EU-15. Het «uitbreidingsdividend» is echter ook in de nieuwe lidstaten niet gelijk verdeeld. Regio's met hogere concentraties goed opgeleide arbeidskrachten en voldoende beschikbaarheid van kapitaal profiteren duidelijk meer van de economische inhaalspurt dan landelijke regio's.

In 2007 is het gemiddelde inkomen per hoofd met 8330 euro in de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten nog steeds een derde van het gemiddelde inkomen per hoofd in de totale EU (24 810). De gemiddelde inkomens tussen oude en nieuwe EU-lidstaten kunnen derhalve op individueel niveau groter zijn.

Daarnaast heeft de commissie tijdens het werkbezoek kunnen constateren dat Bulgarije en Roemenië voor een aantal belangrijke uitdagingen staan. Beide landen zijn bezig met het versterken van hun economie, waarbij met name Bulgarije een uitgewerkt programma had om een verbetering te realiseren.

Bulgarije moet de rechtspraak herstructureren, het pensioenstelsel is slecht en het bestuur heeft te maken met inefficiëntie en corruptie.

Bovendien kampt het land met een slechte infrastructuur.

Ook voor Roemenië liggen er uitdagingen op het terrein van de infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs en het pensioenstelsel. De economische groei in Roemenië was 7 procent in 2009, maar is veranderd in –7 procent vanwege de crisis. Momenteel is sprake van 1 à 1,25 procent economische groei. Roemenië heeft sterke bezuinigingsmaatregelen getroffen. De overheidssalarissen zijn, met 25 procent gedaald en is het ambtelijk apparaat met 20 procent afgenomen.

*Alle Bulgaarse en Roemeense gesprekspartners schatten in dat weinig migranten naar Nederland zullen komen als de restricties worden opgeheven*

Tijdens het werkbezoek is door geen van de gesprekspartners gezegd dat opheffen van de restricties tot een grote migratiegolf richting Nederland zal leiden. De inschatting is dat de meeste Bulgaren en Roemenen al in 2007 (bij toetreding tot de EU) gemigreerd zijn. Hierbij waren met name voor de Roemenen de landen Spanje en Italië populaire bestemmingen. Dit heeft te maken met de afstand, het klimaat en de cultuur, die goed aansluit bij de Roemeense cultuur. Nederland blijkt überhaupt bij Oost-Europese arbeidsmigranten niet in de top tien van populaire bestemmingslanden te staan.

*CPB verwacht dat in de periode 2011–2015 tussen de 1 000 en 20 000 Bulgaarse en Roemeense werknemers per jaar, die zich permanent in Nederland zullen vestigen*

In het kader van haar opdracht heeft de commissie het Centraal Planbureau gevraagd een actuele raming op te stellen van de arbeidsmigratiestroom naar Nederland uit de Midden en Oost-Europese landen, met



name Polen, Roemenië en Bulgarije en de effecten daarvan op de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Het CPB verwacht tussen de 1000 en 20 000 Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten per jaar, die zich permanent in Nederland willen vestigen. De hoogte van de bovengrens wordt voornamelijk bepaald door het toelatingsbeleid in de andere EU-15 lidstaten. In het geval van Roemeense en Bulgaarse werknemers speelt het sluiten van de Spaanse grens in 2011 en de veronderstelling dat Nederland per 1 januari 2012 de grenzen opent een grote rol in het opschuiven van de bovengrens in 2012 en 2013. Vanaf 2014 wanneer alle vijftien EU-lidstaten de grenzen moeten openen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers wordt per jaar een maximale immigratie van 6000 Bulgaarse en Roemeense werknemers geraamd.

Het CPB meent dat een adequate timing voor het openstellen van de grenzen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers mede afhangt van de stand van de conjunctuur en het beleid in andere landen.

In een hoogconjunctuur is de vraag naar arbeid hoog. Op dat moment kunnen Nederlandse werknemers die mogelijk worden verdrongen door goedkope arbeidsmigranten, eenvoudiger een nieuwe baan vinden. Ook zal een drukkend effect van arbeidsmigratie op de lonen verzacht worden, omdat een aantrekkelijke conjunctuur gepaard gaat met een opwaarts effect op de lonen.

Voor wat betreft het beleid in andere landen merkt het CPB op dat wanneer Nederland de grenzen per 1 januari 2012 opent, terwijl andere landen hun beleid ongewijzigd laten, dat in 2012 en 2013 zou kunnen leiden tot een verviervoudiging van het aantal permanente immigranten uit Bulgarije en Roemenië tot ruim 20 000.

#### **8.4 Standpunt van Bulgaarse en Roemeense regering inzake opheffen restricties toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt**

*Bulgarije en Roemenië bepleiten vrije toegang tot de Europese arbeidsmarkt voor hun burgers*

De Bulgaarse en Roemeense regeringsvertegenwoordigers hebben de commissie tijdens het werkbezoek duidelijk gemaakt dat het voor hun van groot belang is dat hun burgers ook de mogelijkheid hebben om in andere landen van de EU te werken. Het gaat hier vooral om de symbolische waarde van de restricties. Beide landen zijn van mening dat zij volwaardige lidstaten van de EU zijn en ook als dusdanig behandeld willen worden. Zij zien geen objectieve redenen waarom Nederland de restricties bij de toegang tot de arbeidsmarkt zou handhaven. Zij dringen dan ook aan om de transitie maatregelen, die nog tot 1 januari 2012 in Nederland gelden, op te heffen.

Handhaven van de restricties levert naar hun oordeel veel negatieve reacties op in de samenleving, wat de relatie tussen de landen niet ten goede komt.

## Literatuurlijst

Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland (2009), *De zzp-er in de bouwnijverheid*, Nieuwegein: Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland

AD/Rotterdams Dagblad (8 januari 2011), *Tot drie jaar cel geëist tegen bende autokrakers*, Rotterdam: Algemeen Dagblad

ANP (11 augustus 2011), *De Krom: helpt in de bijstand kan werken*, Rijswijk: ANP Algemeen Nederlands Persbureau

Arum, S. van, A. Boer, N. de Groot, M. Karczemski, A. v.d. Kooij (2010), *Onder Polen: Poolse arbeidsmigranten op het platteland in beeld*, Utrecht: Movisie

Baas, I. en H. Roberts (2010), *Alcohol- en druggebruikers uit Midden- en Oost Europa in Nederland: een beleidsadvies*. Amsterdam: Stichting Mainline

Bakker, E. de, J. Frouws, R. Jongeneel en E. Slangen (2004), *Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag: Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR (Rapport Wetenschapswinkel 206)

Beek, E. van, R. Dijkshoorn en M. Mud (2010), *Analyse van ongevallen met slachtoffers met een niet-Nederlandse nationaliteit over 2007 t/m 2009*, RPS Advies B.V.

Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen, J. Mur en C. Pool (2005), *Poolshoogte: Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*, RWI

Beer, P. de (2010), *Iedereen aan het werk? In: Werkloosheid in goede banen Bijdragen aan de scp-studiemiddag 2010*, pp. 19–26, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau

Benseddik, A en M. Bijl (2004), *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*,. Den Haag: Stek, voor stad en kerk / Stichting Okia

Berg, N. van den, M. Brukman en C. van Rij (2008), *De Europese grenzen verlegd: Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen*,. Eindrapport, Amsterdam: Regioplan

Berkhout, E., S. van der Werff en A. Heyma (2011), *Het verdiende loon?*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Besseling, J., E. Cox-Woudstra en M. Verheijden (2006), *Monitoring en evaluatie seizoenarbeid 2005*, TNO

Bondt, H. de en D. Grijpstra (2008), *Nieuwe grenzen, oude praktijken: Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*, Eindrapport, Research voor Beleid

Boom, J. de, A. Weltevrede, S. Rezai en G. Engbersen (2008), *Oost-Europeanen in Nederland. Een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en uit voormalig Joegoslavië*, RISBO

Brücker, H., et al. (2009), *Labour Mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report*, European Integration Consortium: IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw

Burgers, J., S. van de Pol, E. Snel, G. Engbersen, et al. (2011), *Arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië in West-Brabant*, Den Haag: Nicis Institute

Cazander, R. (16 juni 2011) *Utrechtse Polen willen (ook gratis) niet terug*, AD/Algemeen Dagblad

Centraal Bureau voor de Statistiek CBS (2010), *Jaarrapport Integratie 2010*, Den Haag: CBS

CBS Webmagazine (25 juli 2011) *Aantal Midden- en Oost-Europeanen in vijf jaar tijd verdubbeld*  
CBS Webartikel (19 juli 2007), *Zundert heeft grootste aandeel Midden- en Oost-Europeanen*

CEDEFOP (2008), *Future skill needs in Europe. Medium term Forecast*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

CEDEFOP (2010), *Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dagevos, J. et al (2011), *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2009), *Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM

Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2010), *Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Mensenhandel – Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM

Duin, C. van en J. Garssen (2010). *Bevolkingsprognose 2010–2060: sterkere vergrijzing, langere levensduur*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS

Erken, H., P.M. Koot en J. Kuijpers (26 november 2010), *Arbeidstekorten in de zorg*. In: *Economische Statistische Berichten ESB* 95(4598), pp. 726–728, Den Haag: SDU

Engbersen, G. (2010), *Praktijkcongres «Huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa»*, Utrecht: 9 december 2010

- Europese Commissie (2008a), *Het effect van het vrije verkeer van werknemers in de context van de uitbreiding van de EU: Verslag over de eerste fase (1 januari 2007 – 31 december 2008) van de overgangsmaatregelen*, Brussel: COM(2008) 765
- Europese Commissie (2008b), *Employment in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Europese Commissie (2009), *Mededeling Five years of an enlarged EU: Economic achievements and challenges*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Euwals, R., K. Folmer, T. Knaap en M. Volkerink (2009), *Bevolkingskrimp en de arbeidsmarkt In: Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009, van groei naar krimp, een demografisch omslag in beeld*, Nidi rapport nr. 80. Amsterdam: KNAW Press
- Frouw, B., L. de Ruig en D. Grijpstra (2010), *Illegaal aan de slag: Onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland*, Zoetermeer: Research voor Beleid
- Gemeente Den Haag (2010), *Monitor Midden- en Oost Europeanen in Den Haag*. Den Haag: gemeente Den Haag
- Gier, E. de, S. Gevel, F. Miedema en G. Vrieze (2007), *Onder druk wordt alles vloeibaar: Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad*, Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen
- Groeneweg, J. (1994), *Controlling the Controllable: the Management of Safety*, Leiden: DSWO Press, Universiteit Leiden
- Groenewold, G. en J. de Beer (2010), *Scenariostudie in multi-etnische samenleving tot 2 040, met bijzonder aandacht voor MOE-landers. Deelrapport 1: Traject «»Prognoses»»*, Den Haag: NIDI
- Groot, I., P. Graaf-Zijl, Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2008), *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen RWI
- Hartog, J. (2011), *Is de maat nou echt vol? Afscheidscollege Joop Hartog Universiteit van Amsterdam*
- Heer, N.E. de en S.N. Kalidien (2009), *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, Centraal Bureau voor de Statistiek CBS en WODC, nr. 289, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC, CBS
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff en G.H.C. van Gils (2011), *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Heyma, A., E. Berkhout, S. van der Werff en B. Hof (2008), *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië: Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Hoge raad voor de werkgelegenheid (2006), *De toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor onderdanen van de nieuwe lidstaten van de Europese Unie: Advies*, Brussel: Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Holland, D., T. Fic, A. Rincon-Aznar, L. Stokes en P. Paluchowski (2011), *Labour mobility within the EU: The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements* Nuremberg: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Directorate General of the European Commission

Hoogteijling, E.M.J. (2002), *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS

International Organization for Migration (2005), *World Migration Report 2005*, Geneve: IOM, International Organization for Migration  
IWI (2010), *Vervulling van seizoensgebonden vacatures*, Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen IWV

Jong, A. de (2005) *Bevolkingsprognose 2004–2050: veronderstellingen*, Den Haag: CBS Bevolkingstrends

Jumelet, P. (14 juli 2011) *Poolse truckers, niet onlogisch*, Rotterdam: NT Publishers BV,  
Nieuwsblad Transport

Jungbluth, P. (2008), *Nieuwkomers uit Midden- en Oost-Europa op Nederlandse basisscholen I*, Utrecht: Forum

Jungbluth, P. en J. Frietman, (2010), *Nieuwkomers uit Midden- en Oost-Europa op Nederlandse basisscholen II*, Utrecht: Forum

Kaczmarczyk, P. en M. Okólski (2008), *Economic impacts of migration on Poland and the Baltic states*, Oslo: Fafo

Kahanec, M., A. Zaiceva en K.F. Zimmerman (2009), *Lessons from Migration after EU Enlargement*, Bonn: IZA, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor

KLPD, Dienst Ipol (2009). *Landelijk Verdachtenbeeld 2008*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten

Korf, D.J. (2009), *Polen in Nederland*, Utrecht: Forum

Korsten, L. en J. de Jong (2009). *Momentopname kwaliteit GBA: onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Openbaar Bestuur en Democratie*. Zoetermeer: Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Laczko, F., A. Klekowski von Koppenfels en J. Barthel (2002), *Trafficking in Women from Central and Eastern Europe: A Review of Statistical Data*, Geneve: IOM, International Organization for Migration

Lindhout, P. (2010), *Taalproblemen bij BRZO- en ARIE bedrijven, een onderschat gevaar? Een verkennend onderzoek naar het raakvlak tussen taalproblemen en zware ongevallen*, Enschede: Gildeprint, proefschrift TU-Delft

- Loeff, E. (2010), *Een kansrijke woningmarkt in Limburg voor/door Poolse arbeidsmigranten*, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven
- Meershoek, R. (27 oktober 2009) *Poolse verkeersovertreder ontspringt dans* Rijswijk: ANP, Algemeen Nederlands Persbureau
- Mees, H. (2009), *Tussen hebzucht en verlangen. De wereld van het grote geld*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam
- NBBU (2011), *Het net sluit zich*, kwartaaltijdschrift Form 2, pp. 21–22, Amersfoort: NBBU
- Nicolaas, H., C. van Duin, S. Verschuren en E. Wobma (2011), *Bevolkingsprognose 2010–2060: veronderstellingen over immigratie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS
- Nijkamp, P. (2010), Culturele diversiteit en de stad: In: *Economische Statistische Berichten*, jg.95, nr.4598, blz. 724–725, Den Haag: SDU
- NRC Handelsblad (20 augustus 2010), *Strengere controle alcohol bij Poolse chauffeur*, Rotterdam: NRC Handelsblad
- RWI (2004), *Van het Land – Voorstel inschakeling werkzoekenden bij seizoensarbeid*, Den Haag: RWI, Raad voor Werk en Inkomen
- Schothorst, Y. (2009), *Poolse nieuwkomers in Nederland*, Amsterdam: TNS-Nipo
- Heyma, A., E. Berkhout, S. van der Werff en B. Hof., (2008), *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- SER (2001), *Arbeidsmobiliteit in de EU*, Den Haag: SER Sociaal Economische Raad
- SER (2011a), *Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden*, Den Haag: SER Sociaal Economische Raad
- SER (2011b), *Werk maken van baan-baanmobiliteit*, Den Haag: SER Sociaal Economische Raad
- SER Brabant (2011), *Arbeidsmarktverkenning 2015–2020*, 's-Hertogenbosch: SER Brabant
- Snel, E., J. Burgers, G. Engbersen, et al (2010), *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Den Haag: Nicis Institute
- Snel, E., S. van de Pol, J. Burgers, G. Engbersen, et al. (2011), *Arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije in Den Haag: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Den Haag: Nicis Institute
- Tan, S. en M. de Gruijter (2009), *Thuis in Uithoorn. Integratie van inwoners met een Indische, Marokkaanse en Poolse achtergrond*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Turner, J. (1978), *Man-made Disasters*, London: Wykeham

Unicef (2002), *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe*, New York: UNDP

UWV Werkbedrijf (2011), *Arbeidsmarktprognose 2011–2012. Met een doorkijk naar 2016*, Amsterdam: UWV Werkbedrijf

Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) (2011), *VIA visie op werken met arbeidsmigranten – Informatie voor overheid en politiek*, Tilburg: Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars

Versantvoort, M.C., I.W.E. Vossen, M.A. van der Ende, et al. (2006), *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Ecorys

VROM (2008), *Jaarplan VROM Inspectie*, Den Haag: VROM Inspectie

Wal, O. van der (20 augustus 2011), *Op weg naar Duits werk; In Duitsland gaat de discussie over arbeidsmigratie niet over Polen, maar over hoogopgeleide Zuid-Europeanen. Ze zijn er welkom*, In: *Elsevier*, pp. 49, Amsterdam: Reed Business

Walz, G.P. (2010), *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*, Zoetermeer: Research voor Beleid

Weltevrede, A.M., J. de Boom, S. Rezai, L. Zuiderwijk en G. Engbersen (2009), *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa: Een profielschets van recente arbeidsmigratie uit de MOE-landen*, Rotterdam: RISBO

Zorginnovatieplatform (2009), *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg: Arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector richting 2025*, Den Haag: Zorginnovatieplatform

## **Kamerstukken**

Kamerstuk 17 050, nr. 292, verslag van een algemeen overleg, *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en premies*

Kamerstuk 23 987, nr. 3, brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie*

Kamerstuk 23 987, nr. 5, brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie*

Kamerstuk 29 325, nr. 50, verslag van een algemeen overleg, *Maatschappelijke opvang*

Kamerstuk 29 407, nr. 1, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 1, bijlage. CPB-notitie Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden.

Kamerstuk 29 407, nr. 2, motie van de leden Visser en Bruls, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 3, motie van de leden Bussemaker en Bruls, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 7, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 14, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 16, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 18, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 19, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 21, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 23, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 26, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 30, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 32, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*



Kamerstuk 29 407, nr. 44, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 45, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 46, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 47, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 53, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 54, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 56, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 60, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 61, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 71, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 75, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 77, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 81, brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 94, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 96, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 97, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 98, brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Wonen, Wijken en Integratie, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 100, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 104, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 106, brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 114, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 118, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 127, verslag van een algemeen overleg, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten*

Kamerstuk 29 407, nr. 128, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij Verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten*

Kamerstuk 29 861, nr. 1, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*

Kamerstuk 31 833, A, voorlopig verslag van de vaste commissies voor Justitie en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het BW in verband met de totstaandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag*

Kamerstuk 32 144, nr. 5, brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en voor Immigratie en Asiel, *Herziening Wet arbeid vreemdelingen*

Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 173, brief van de minister en staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2011*

Kamerstuk 32 500 XV, nr. 77, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2011*

Kamerstuk 32 680, nr. 1, brief van het Presidium, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*

Kamerstuk 32 680, nr. 2, brief van het Presidium, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*

Kamerstuk 32 680, nr. 6, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie: verslagen van openbare gesprekken*

Kamerstuk 32 680, nr. 8, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie: Deelstudie 1: CPB Notitie CPB «»arbeidsmigratie uit Oost-Europa»»*

Kamerstuk 32 680, nr. 9, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie: Deelstudie 2: SEO Economische onderzoek «»de economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999–2008»»*

Kamerstuk 32 735, nr. 26, brief van de minister van Buitenlandse Zaken, *Bijlage Mensenrechten in het buitenlands beleid*

Kamerstuk 32 847, nr. 1, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale visie op de woningmarkt*

Handelingen II 2002–2003, nr. 12, blz. 575–660, *Uitbreiding Europese Unie*

Handelingen II 2003–2004, nr. 5, blz. 205–223, *Arbeid vreemdelingen.*

Handelingen II 2003–2004, nr. 73, blz. 4769–4771, *Aangewezen sectoren/ beroepsgroepen*

Handelingen II 2005–2006, nr. 24, blz. 1592–1595, *Vrij verkeer van werknemers*

Handelingen II 2005–2006, nr. 44, blz. 2928–2968, *Toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie*

Handelingen II 2005–2006, nr. 76, blz. 4708–4719, *Vrij verkeer van werknemers*

Handelingen II 2006–2007, nr. 66, blz. 3581–3589, *Vrij verkeer van werknemers*

Handelingen II 2007–2008, nr. 105, blz. 7597–7601, *MOE-landen*

Handelingen II 2010–2011, nr. 31, blz. 35, *Rijksuitgaven over de Toekomst- en onderzoeksagenda 2011*

Handelingen II 2010–2011, nr. 60, blz. 26–37, *Lessen uit recente arbeidsmigratie*

Handelingen II 2010–2011, nr. 94, blz. 22–28, *Onderwijs toezicht*

Aanhangsel bij de Handelingen 2003–2004, nr. 732

Aanhangsel bij de Handelingen 2010–2011, nr. 1521

Aanhangsel bij de Handelingen 2010–2011, nr. 3614

## BIJLAGEN

### 1 Politieke context

In de Nederlandse politiek is (tenminste) de laatste tien jaar een discussie gaande over de toetreding van de nieuwe Europese lidstaten en over de gevolgen voor de arbeidsmigratie. In deze bijlage worden de belangrijkste besluitvormingsmomenten, samen met een overzicht van de belangrijkste argumentatie en discussiethema's uit Tweede Kamerdebatten weergegeven.

#### Besluitmomenten toetreding 2004

In 2004 traden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU, waarvan acht Midden- en Oost-Europese lidstaten. De belangrijkste vraag was of en zo ja, welke, overgangsmaatregelen getroffen moesten worden bij het openstellen van het vrije verkeer voor werknemers voor deze landen. Op initiatief van de Tweede Kamer zijn overgangsmaatregelen ingevoerd, verlengd of verscherpt. Later, rond 2007, verschoof de politieke discussie naar de binnenlandse problematiek. De vraag rees hoe om te gaan met de nieuwe migranten.

##### *Geen overgangsmaatregelen (2000 tot 2002)*

Bij de standpuntbepaling over de toetreding van de nieuwe landen concludeerde het kabinet-Kok II dat de gevolgen van de uitbreiding voor de arbeidsmigratie voor Nederland beperkt zouden zijn.<sup>242</sup> Werkgevers drongen aan op het openstellen van de grenzen omdat men bang was bestaande vacatures niet te kunnen vervullen. Om die reden werd besloten geen overgangsmaatregelen te treffen. De Tweede Kamer stelde dit nauwelijks ter discussie. In het Kamerdebat stelde de woordvoerder van de CDA-fractie vragen over de omvang van de arbeidsmigratie. Volgens de regering bleek uit studies<sup>243</sup> en uit ervaringen met andere nieuwe lidstaten dat de arbeidsmigratie en de gevolgen daarvan zouden meevallen.<sup>244</sup>

##### *Heroverweging (zomer 2003)*

Toen de Tweede Kamer een jaar vóór de toetreding sprak over een wetsvoorstel dat werkgevers die geen arbeiders kunnen vinden stimuleert prioriteit te geven aan arbeiders uit Midden- en Oost-Europa, klonken er kritische geluiden over het ontbreken van overgangsmaatregelen. Woordvoerders van de VVD- en de SGP-fractie wezen op de Nederlandse economie. Deze leek tot stilstand te zijn gekomen. De VVD- en CDA-fractie wezen op het gevaar van verdringing van Nederlandse werknemers door arbeidsmigranten. De VVD-fractie beschreef de overgangsmaatregelen van Oostenrijk en Duitsland en meende dat Nederland daarvan kon leren. De woordvoerder van de PvdA-fractie pleitte voor de instandhouding van een gereguleerde arbeidsmarkt en voor bestrijding van illegale arbeid: «mensonterende praktijken, waarvan sprake is bij illegale arbeid, moeten worden tegengegaan».

<sup>242</sup> Kamerstuk 23 987, nr. 5.

<sup>243</sup> Kamerstuk 23 987, nr. 3 en SER (2001).

<sup>244</sup> Handelingen 23 oktober 2002, blz. 575–660

<sup>245</sup> Handelingen 23 september 2003, blz.

205–223

<sup>246</sup> SP in Kamerstuk 29 407, nr. 18 en Handelingen 29 april 2004, blz. 4769–4771,

Kamerstuk 29 407, nr. 60, Kamerstuk 29 407, nr. 71, Kamerstuk 29 407, nr. 77, Kamerstuk 29 407, nr. 94 en Kamerstuk 29 407, nr. 104.

SGP in Kamerstuk 29 407, nr. 45.

Ten slotte voerden woordvoerders van de fractie van de PvdA, SGP en SP een uitgebreid debat met de toenmalige staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de *braindrain* en tekorten op bepaalde gebieden van de arbeidsmarkt in de landen van herkomst.<sup>245</sup> Dit argument kwam een enkele keer terug gedurende de vele jaren van debat over open grenzen voor werknemers in de EU, maar speelde geen grote rol meer.<sup>246</sup> Het achterwege laten van overgangsmaatregelen stond in dit

debat ter discussie. Als reactie op de vraag van de woordvoerder van de PvdA-fractie zegde staatssecretaris Rutte een notitie toe over voor- en nadelen van overgangsmaatregelen.<sup>247</sup>

*Toch overgangsmaatregelen vlak voor toetreding (najaar 2003)*

De leden Bruls en Van Vroonhoven-Kok stelden Kamervragen (6 november 2003) over een uitzending van NOVA waaruit bleek dat er per 1 mei 2004 een extra toestroom van 30 000 migranten uit Midden- en Oost-Europa werd verwacht.<sup>248</sup> In een brief stelde het kabinet-Balkenende II de ramingen bij. De arbeidsmigratie zou hoger zijn door het welvaartsverschil tussen de EU-landen en de kandidaat-lidstaten en door de gevolgen van overgangsmaatregelen van Duitsland en Oostenrijk. Het kabinet kwam tot de slotsom dat de verplichting van een tewerkstellingsvergunning tot 1 mei 2006 moest worden gehandhaafd, maar dat daarbij geen arbeidsmarkttoets zou plaatsvinden. Er werd een grenswaarde van 22 000 tewerkstellingsvergunningen gesteld. Bovendien werd er ingezet op vergroting van de Nederlandse arbeidsparticipatie.<sup>249</sup>

In de Kamerdebatten die volgden op 3 en 17 februari 2004 kwam de Nederlandse economie vaker ter sprake dan voorheen. In de afweging tussen Nederlandse werklozen en open grenzen stelden woordvoerders van de fracties van CDA, SGP en LPF de Nederlandse werkzoekenden voorop en pleitten ervoor hen aan een baan te helpen. De fracties van de VVD, D66 en ChristenUnie stelden het argument voorop dat een open markt juist positief kon zijn voor de Nederlandse economie. De fracties van VVD, GroenLinks, CDA, SGP, ChristenUnie, SP en LPF erkenden het risico van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Waarbij de fracties van PvdA en GroenLinks vooral illegale arbeid als gevaar voor verdringing zagen. Het argument van illegaliteit werd verder vooral gebruikt door de fracties van GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie om geen beperkende maatregelen te treffen. Gesloten grenzen zouden illegale arbeid in de hand werken.

Ook de internationale positie van Nederland kwam ter sprake. Enerzijds vonden woordvoerders van de fracties van VVD, CDA, SGP en LPF dat ook Nederland moest denken aan overgangsmaatregelen aangezien veel EU-landen dit ook deden. Anderzijds waren de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks van mening dat belofte schuld maakt: de nieuwe lidstaten was vrij verkeer toegezegd.<sup>250</sup> Op het gebied van sociale zekerheid waren de fracties van VVD, ChristenUnie en LPF bevreesd dat arbeidsmigranten onevenredig veel gebruik zouden maken van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Ook waren de woordvoerders van VVD, GroenLinks, SP en SGP bang voor het effect van verdringing, waardoor meer Nederlandse werklozen gebruik zouden maken van de sociale voorzieningen. Woordvoerders van de fracties van PvdA, GroenLinks en SP spraken hun zorg uit over het lage loon en de slechte arbeidsomstandigheden waaronder arbeidsmigranten werkten en pleitten voor regelgeving op dit gebied. Problemen rondom huisvesting werden ook in 2004 al regelmatig opgemerkt door Kamerleden van de VVD-, CDA- en SP-fractie.<sup>251</sup>

Tijdens de debatten werd duidelijk dat de Tweede Kamer een strenger overgangsbeleid voor ogen had dan het kabinet. De motie Visser/Bruls<sup>252</sup> vroeg om een flexibel stelsel van tewerkstellingsvergunningen inclusief arbeidsmarkttoets. De Tweede Kamer nam deze motie aan. Hierbij werd de mogelijkheid opengelaten om een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid te creëren voor sectoren of beroepen waarvoor een tekort was of dreigde. De eerder gestelde grenswaarde van 22 000 tewerkstellingsvergunningen

<sup>247</sup> Handelingen 23 september 2003, blz. 205–223

<sup>248</sup> Aangangsel van de Handelingen 2003–2004, nr. 732, blz. 1551–1552.

<sup>249</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 1.

<sup>250</sup> Dit is ook een veelgebruikt argument van diverse kabinetten om vrije markt van werknemers te bepleiten.

<sup>251</sup> 3 februari 2004: Handelingen 3 februari 2004, blz. 3144–3171 en Handelingen 19 februari 2004, blz. 3546–3557.

<sup>252</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 2, van 3 februari 2004.

werd hiermee overbodig en verviel. Tegelijkertijd nam de Tweede Kamer de motie Bussemaker/Bruls<sup>253</sup> aan. Deze motie strekte tot invoering van een bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen om illegale tewerkstelling van Midden- en Oost-Europese werknemers te voorkomen. Deze bestuurlijke boete ging uiteindelijk in per 1 januari 2005.<sup>254</sup> Uiteindelijk viel het besluit om de verplichting tot een tewerkstellingsvergunning tot 1 mei 2006 te handhaven, inclusief arbeidsmarkttoets. Voor bepaalde sectoren en beroepen konden uitzonderingen worden gemaakt.

#### *Voortzetting van overgangsmaatregelen (zomer 2005)*

In de zomer van 2005 komt de vraag op of er een aanpassing moet komen op het bestaande beleid voor het werknemersverkeer. Uit een evaluatie<sup>255</sup> bleek dat de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa sinds de toetreding van de tien lidstaten sterk was gestegen. Hoewel er volgens het kabinet geen sprake was van grootschalige verdringing, hadden enkele sectoren hier wel last van.<sup>256</sup> Verdringing, voornamelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, was volgens de VVD- en CDA-fractie een belangrijk argument om het bestaande beleid voort te zetten. De woordvoerder van de PvdA-fractie nuanceerde deze gedachte, omdat er ook sprake was van een mismatch tussen werklozen en vacatures. Op het gebied van de economie wezen Kamerleden van de fracties van GroenLinks, D66, VVD en CDA voornamelijk op de noodzaak van activerend arbeidsmarktbeleid voor Nederlandse werklozen.<sup>257</sup> Op grond van deze argumenten werd besloten het bestaande beleid tot 1 mei 2006 voort te zetten en extra inspanningen te leveren Nederlandse werklozen aan de slag te helpen.<sup>258</sup>

#### *Notificatieplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening (najaar 2005)*

In een brief van 2 juli 2004 zegde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (De Geus) een uitbreiding van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) toe, om meer gelijke arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen.<sup>258</sup> Vrij verkeer van diensten kon verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt en schijnconstructies in de hand werken, zo was de gedachte. Vanaf 2004 sprak de Tweede Kamer met de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Van Hoof) over de mogelijkheid om meer grip te krijgen op de instroom van arbeidsmigranten die onder het vrij verkeer van diensten vallen. Het dienstenverkeer was immers vrij met ingang van 1 mei 2004.<sup>259</sup> Vanaf 2005 werd het argument van misbruik van vrij verkeer van diensten voornamelijk gebruikt als waarschuwing voor de misstanden op de arbeidsmarkt: schijn-zzp'ers, schijnconstructies en illegale detacheringen zouden de arbeidsmarkt verstoren en hadden een verdringings-effect volgens de fracties van CDA, GroenLinks, PvdA, SP en LPF.<sup>260</sup> Voor het eerst stelden de CDA- en GroenLinks-fractie aan de orde dat er kwaliteitseisen moesten komen voor aan uitzendbureaus uit Midden- en Oost-Europa.<sup>261</sup> Vanaf eind 2007 was ook duidelijk dat er in Nederland 5 000 tot 6 000 malafide uitzendbureaus waren.<sup>262</sup> Woordvoerders van de D66- en VVD-fractie wezen op de voordelen van vrij verkeer voor de Nederlandse economie.<sup>263</sup> Omdat een tewerkstellingsvergunning voor dienstverkeer niet was toegestaan, voerde Nederland een notificatieplicht in. Via een melding van dienstverleners die in Nederland kwamen werken kon controle mogelijk worden gemaakt.

#### *Terugdringing beperkende maatregelen? (1 mei 2006)*

Bij het besluit de beperkende maatregelen al dan niet te handhaven na 1 mei 2006 spelen een groot aantal elementen een rol. Enerzijds zijn er zorgen over de omvang van de arbeidsmigratie, het risico van verdringing van Nederlands arbeidsaanbod, de vrees voor onderbetaling en mogelijke

<sup>253</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 3.

<sup>254</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 7.

<sup>255</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 21.

<sup>256</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 21.

<sup>257</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 23.

<sup>258</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 16.

<sup>259</sup> Zie o.a. Kamerstuk 29 407, nr. 14, Kamerstuk 29 407, nr. 19 en Kamerstuk 29 407, nr. 26.

<sup>260</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 23.

<sup>261</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 30, Handelingen 22 november 2005, blz. 1592–1595.

<sup>262</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 77.

<sup>263</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 30, Handelingen 22 november 2005, blz. 1592–1595.

integratieproblemen. Anderzijds zijn er ook de baten van een vrij verkeer van werknemers : snellere vervulling van vacatures, een grotere economische groei, minder illegaliteit en verbetering van de betrekkingen met de nieuwe lidstaten. Het kabinet-Balkenende II wilde op 1 mei 2006 komen tot beëindiging van een groot deel van de beperkende maatregelen, omdat zij van mening was dat invoering van het vrij verkeer wenselijk was. De focus van het kabinet én van de Tweede Kamer verschoof hierdoor van toegangsbeperking naar het zogenoemde flankerend beleid: handhaving van arbeidsvoorwaarden en huisvesting.<sup>264</sup> Enerzijds ging de Kamer mee in de argumenten van het kabinet dat er sprake was van een aantrekkelijke economie (de fracties van CDA, VVD, D66, SGP en VVD) en met de wenselijkheid van vrij verkeer van werknemers (de fracties van PvdA, D66, CDA). Anderzijds legde de Kamer ook nadruk op de gevaren van oneerlijke concurrentie die verdringing tot gevolg heeft, de illegale constructies en de problemen met huisvesting.<sup>265</sup>

De fracties waren verdeeld over de invulling van het overgangsregime. De fracties van CDA, PvdA en SP zagen meer heil in het handhaven van de arbeidsmarkttoets in bepaalde sectoren. Zij wilden de tijd nemen om het flankerend beleid goed vorm te geven en verdringing te voorkomen. De fracties van VVD, D66 en GroenLinks vonden de afschaffing van de arbeidsmarkttoets een stap in de goede richting. De VVD-woordvoerder was van mening dat openstelling van de grenzen problemen met illegaliteit juist vermindert. Omdat de Kamer in meerderheid een andere afweging maakte dan het kabinet nam staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van Hoof het besluit dat per 1 januari 2007 alle tewerkstellingsvergunningen zouden vervallen. Tenzij het flankerend beleid nog niet volledig zou zijn gerealiseerd en tenzij zou blijken dat de arbeidsmarkt in een aantal sectoren ernstig zou worden verstoord.<sup>266</sup> Van 1 mei 2006 tot 1 januari 2007 zou, anders dan het eerder ingenomen standpunt van het kabinet, per sector worden bepaald wanneer de arbeidsmarkttoets kon vervallen.<sup>267</sup>

*Beperkingen op het vrij werknemersverkeer opgeheven (per 1 mei 2007)*  
Eind 2006 viel het besluit de overgangsmaatregelen te verlengen tot 1 maart 2007. De woordvoerders van de fracties van CDA, PvdA, ChristenUnie, SP, PVV en SGP waren van mening dat het flankerend beleid op orde moest zijn voordat er vrij verkeer kon zijn. Zij vroegen de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in te zetten op de handhaving en pakkans op het gebied van arbeidsvoorwaarden, -omstandigheden en huisvesting. Ook vroegen vrijwel alle woordvoerders (PvdA, ChristenUnie, GroenLinks, SP, VVD, SGP en PVV) in te zetten op het arbeidsmarktbeleid om meer Nederlanders aan het werk te helpen.<sup>268</sup>

In april 2007 heeft minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten om per 1 mei 2007 vrij verkeer van werknemers toe te staan voor de in 2004 toetredende lidstaten.<sup>269</sup> Tijdens het debat beschreven veel woordvoerders de economische voordelen die Nederland heeft bij open grenzen (de fracties van de D66, VVD, GroenLinks, SGP, CDA). Hoewel het kabinet bepleitte dat het flankerend beleid gereed was, bleef dit beleid dat slechte huisvesting, illegaliteit, uitbuiting en verdringing moet voorkomen veelbesproken. De woordvoerder van D66 wees, zoals hij al in eerdere debatten deed, op het fundamentele recht van lidstaten als het gaat om vrij verkeer. In dit debat spraken woordvoerders van de fracties van de PvdA, CDA, SP en GroenLinks uitgebreid over malafide onderaannemers en uitzendbureaus en de mogelijkheid om hier certificering of een

<sup>264</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 32.

<sup>265</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 45, Kamerstuk 29 407, nr. 46 en Handelingen 26 april 2006, blz. 4708–4719.

<sup>266</sup> Handelingen 26 april 2006, blz. 4708–4719.

<sup>267</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 44 en 47.

<sup>268</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 60 en Handelingen 20 december 2006, blz. 1973–1975.

<sup>269</sup> Voor de maatschappelijke discussie over het openstellen van de grenzen zie o.a.: [www.sbaeuro.com/Nieuws](http://www.sbaeuro.com/Nieuws)

vergunningstelsel voor te regelen.<sup>270</sup> Een motie<sup>271</sup> om de openstelling van de arbeidsmarkt terug te draaien krijgt de steun van PVV en SP, de andere partijen stemmen tegen.

#### *Een vinger aan de pols (2007-heden)*

In de jaren die volgden hield de Tweede Kamer een vinger aan de pols. De politieke aandacht ging voornamelijk uit naar de binnenlandse problematiek. Daar waar de ChristenUnie-fractie in het voorjaar van 2007 voor het eerst zorgen uitsprak over de integratie van Midden- en Oost-Europeanen, werd dit een steeds belangrijker onderdeel van debat.<sup>270</sup> De fracties van CDA, PvdA en GroenLinks wilden in 2007 afspraken maken om deze groep te laten inburgeren. Vanaf de zomer van 2008 dachten fracties van CDA, VVD en PvdA ook aan meer verplichtende vormen van integratie. Ook achterstand in het onderwijs en schoolbezoek van migrantenkinderen kwamen ter sprake.<sup>272</sup> Een ander binnenlands probleem dat uitgebreid aan de orde kwam was dat van de leefbaarheid. Overlast en verloedering in volksbuurten en recreatieparken (SP- en PVV-fractie) criminaliteit (VVD-fractie), alcoholverslaving (CDA- en PvdA-fractie) stonden op de agenda.<sup>273</sup> Met ingang van 2008 maakten VVD- en SP-woordvoerders de vergelijking met arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko.<sup>274</sup>

Een belangrijk thema dat bleef spelen was de huisvesting van arbeidsmigranten. Vanaf 2007 werden de problemen steeds specifiek benoemd: overbewoning, huisjesmelkerij, brandgevaar, dak- en thuislozenproblematiek en het niet naleven van huisvestingsregels.<sup>275</sup> Vanaf 2010 kwam ook de vraag aan de orde wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor goede huisvesting. Volgens de SP- en GroenLinks-fractie zou een werknemer niet afhankelijk moeten zijn van zijn werkgever voor huisvesting.<sup>276</sup> De fracties van PvdA, D66 en PVV pleitten voor een grotere verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering om huisvestingsproblemen op te lossen.<sup>277</sup> Ook veelbesproken waren de malafide uitzendbureaus waarvoor leden (verbeterde) certificering of een vergunningstelsel bepleitten. De VVD-woordvoerder wilde bovendien de toegang van Midden- en Oost-Europeanen tot het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel beperken.<sup>278</sup> Dit gold in zekere mate ook voor CDA- en PvdA-woordvoerders.

#### **Besluitmomenten toetreding 2007**

In 2007 traden Bulgarije en Roemenië toe tot de EU. Wederom voerde de Nederlandse politiek de discussie of en zo ja, welke, overgangsmaatregelen getroffen moesten worden voor het vrije verkeer voor werknemers van deze landen. Kenmerkend aan de debatten is dat politici kennis over arbeidsmigratie uit de andere Midden- en Oost-Europese landen gebruikten om keuzes te maken. De overgangsmaatregelen op vrij verkeer voor werknemers werden meteen ingesteld. Tegelijkertijd speelde nog steeds de vraag welk beleid gevoerd moest worden om de nieuwe arbeidsmigranten goed op te kunnen vangen in Nederland.

#### *Aankondiging overgangsmaatregelen (voorjaar 2005)*

Al meteen bij de Toetredingsakte voor Roemenië en Bulgarije<sup>279</sup> werd een vergelijkbaar overgangsregime aangekondigd voor het vrij verkeer van werknemers als bij de toetreding van 2004. Het vrije dienstenverkeer trad op 1 januari 2007 in werking. Het kabinet-Balkenende II achtte het niet wenselijk dat Nederland een afwijkend beleid voerde ten opzichte van de omliggende landen en hield rekening met de te verwachten migratie-

<sup>270</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 71 en Handelingen 25 april 2007, blz. 3581–3589.

<sup>271</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 66, motie van het lid Fritsma (PVV).

<sup>272</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 77, Kamerstuk 29 407, nr. 94, Kamerstuk 29 407, nr. 100, Kamerstuk 29 407, nr. 104, Kamerstuk 29 407, nr. 114 en Handelingen 29 september 2010, blz. 22–28.

<sup>273</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 77, Kamerstuk 29 407, nr. 94, Handelingen 3 juli 2008, blz. 7597–7601, Kamerstuk 29 407, nr. 100, Kamerstuk 29 407, nr. 104.

<sup>274</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 94, Kamerstuk 29 407, nr. 104.

<sup>275</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 77, Kamerstuk 29 407, nr. 94, Kamerstuk 29 325, nr. 50, Kamerstuk 29 407, nr. 100, Kamerstuk 29 407, nr. 104, Kamerstuk 29 407, nr. 114.

<sup>276</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 104.

<sup>277</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 114.

<sup>278</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 77, Kamerstuk 29 407, nr. 94, Handelingen 3 juli 2008, blz. 7597–7601, Kamerstuk 29 407, nr. 100, Kamerstuk 29 407, nr. 104, Kamerstuk 29 407, nr. 114 en Handelingen 29 september 2010, blz. 22–28.

<sup>279</sup> Met het Verdrag van Luxemburg op 25 april 2005.



stroom naar Nederland. Ook de welvaart en werkgelegenheid van de herkomstlanden speelden een rol bij de keuze voor de overgangsmaatregelen.<sup>280</sup> In het debat op 1 februari 2006 over de toetreding van de twee landen, werd kort stilgestaan bij de gevolgen van de arbeidsmigratie. De woordvoerders van de SP- en PvdA-fractie wezen op de gevaren van verdringingseffecten door arbeidsmigranten die niet volgens de CAO werken en van schijn-zzp'ers. Ook werd er, in het licht van de acht eerder toegetreden landen, gesproken over de omvang van de te verwachten arbeidsmigratie.<sup>281</sup>

#### *Overgangsmaatregelen gehandhaafd (najaar 2008)*

Op 16 juni 2008 verschenen twee onderzoeken die het kabinet-Balkenende IV gebruikte om het standpunt te bepalen voor de overgangsmaatregelen na 1 januari 2009.<sup>282</sup> Het kabinet stelde voorop dat de omvang van arbeidsmigratie uit deze landen gering is en, met name in de land- en tuinbouw, nog steeds een krapte op de arbeidsmarkt bestond. Door veranderende economische vooruitzichten was echter onvoldoende duidelijk hoe de werkgelegenheid zich zou gaan ontwikkelen. Bovendien bestond de verwachting dat omringende landen hun beperkende maatregelen in stand zouden laten. Om die reden wilde het kabinet de overgangsregeling handhaven tot uiterlijk 1 januari 2012. Het kabinet gaf aan dat sectoren als de land- en tuinbouw mogelijk een uitzondering op de arbeidsmarkttoets konden krijgen, afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In het algemeen overleg dat hierop volgde lag het zwaartepunt van de discussie op huisvesting en de naleving van arbeidsregels en arbeidsvoorwaarden.<sup>283</sup> De D66-woordvoerder pleitte voor het meteen volledig openstellen van de grenzen. De woordvoerders van de SP- en PVV-fractie verzetten zich tegen eventuele invoering van het vrij verkeer. De economische omstandigheden werden als belangrijke reden genoemd de grenzen nog niet open te stellen.<sup>283</sup>

#### *Wetswijziging inlenersaansprakelijkheid (per 1 januari 2010)*

In een poging de malafide uitzendbureaus aan te pakken was er op 10 september 2009 een debat over een wetswijziging die inlenersaansprakelijkheid tot stand moest brengen. Per 1 januari 2010 waren niet alleen de uitzendbureaus verantwoordelijk om een werknemer minimumloon en minimumvakantietoeslag te betalen, maar ook de partij die de werknemer inhuurt. Doel hiervan was de volledige keten verantwoordelijk te maken en daarmee uitbuiting en verdringing tegen te gaan. Inleners werden gestimuleerd alleen werknemers in te huren via een gecertificeerd uitzendbureau.<sup>284</sup> In het Kamerdebat werd het probleem dat deze wet oplost breed gedeeld: malafide uitzendbureaus hebben uitbuiting tot gevolg meenden de fracties van de ChristenUnie, CDA en PvdA. Ook had het volgens de SP- en PvdA-fractie verdringing van Nederlandse werknemers tot gevolg, omdat deze werknemers voor een lagere prijs kunnen werken. De keuze voor particuliere certificering werd niet gedeeld door de SP-fractie, die voorkeur had voor een vergunningsstelsel. De fracties van CDA, ChristenUnie, PvdA en VVD legden de nadruk op het belang van handhaving en het verhogen van boetes.<sup>285</sup>

#### *Afgifte tewerkstellingsvergunningen beperkt (april 2011)*

In april 2011 vergrootte het kabinet-Rutte de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers voor Roemenië en Bulgarije. Minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was van mening dat er voldoende binnenlands en EU-arbeidsaanbod (niet uit Roemenië en Bulgarije) aanwezig was en wenste de afgifte van tewerkstellingsvergunningen (ook voor Roemenen en Bulgaren) daarom te beperken. Hiertoe werd een

<sup>280</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 54.

<sup>281</sup> Handelingen 1 februari 2006, blz. 2928–2968.

<sup>282</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 81 en Kamerstuk 29 407, nr. 98.

<sup>283</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 100.

<sup>284</sup> Kamerstuk 31 833, A.

<sup>285</sup> Handelingen 10 september 2009, blz. 8726–8741.

wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) voorgesteld. In aansluiting hierop meldde de minister dat de beperkende maatregelen op het vrij werknemersverkeer (tewerkstellingsvergunningplicht), bij ongewijzigde omstandigheden tot 1 januari 2014 in stand zou blijven. Dit is tevens de maximale termijn waarin beperkende maatregelen mogelijk zijn.<sup>286</sup> In het algemeen overleg dat volgde legden fracties van de ChristenUnie, VVD, CDA, PVV en D66 grote nadruk op de inzet die gepleegd moest worden om Nederlandse werklozen en werkzoekenden aan het werk te krijgen.<sup>287</sup> De woordvoerders van de PvdA-, GroenLinks-, SP- en PVV-fractie wezen op de problemen met onderbetaling, illegale arbeid en uitbuiting, waardoor juist Roemenen en Bulgaren aantrekkelijk zijn om in te huren. De CDA-woordvoerder toonde zijn bezorgdheid over de positie van de tuinbouwsector, die door de aangescherpte regels gedupeerd zou kunnen worden.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Kamerstuk 32 144, nr. 5 en Kamerstuk 29 407, nr. 118.

<sup>287</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 127.

<sup>288</sup> Kamerstuk 29 407, nr. 127 en Handelingen 28 april 2011, blz. 44–45.

## 2 Lijst van gesprekspartners openbare gesprekken

Bakker, B.F.M.	Manager taakgroep Sociaal Economisch Totaalbeeld, Centraal Bureau voor de Statistiek; bijzonder hoogleraar Faculteit der Sociale Wetenschappen VU
Baltussen, W.	Bestuurder FNV Bondgenoten
Berg-Jansen, Mw. J.A.M.J. van den	Directeur Sociale Zaken en ledenservice Bouwend Nederland, vereniging van bouw- en infrabedrijven
Beyers, J.G.T.M.	Locatiedirecteur van het Mundium College te Baexem, zgn. NT2-locatie (onderricht in Nederlands als Tweede Taal) voor de opvang van nieuwkomers
Boer, L.J.	Beleidsmedewerker Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU), samenwerkingsverband van werkgevers- en werknemersorganisaties in de uitzendbranche
Bos, J.A. van den	Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid (IG SZW)
Durgut, Mw. F.	Wnd. directeur van de openbare basisschool De Kameleon in Rotterdam
Engbersen, G.B.M.	Hoogleraar Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Euwals, R.W.	Programmaleider Arbeidsmarkt en welvaartsstaat, Centraal Planbureau (CPB)
Gool, F. van	Directeur van OTTO-Workforce, internationale arbeidsbemiddelaar, voor met name arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa
Gortworst, J.A.	Wnd. directeur en beleidssecretaris Federatie Opvang, koepelorganisatie voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang
Grijpstra, D.H.	Manager Werk en Inkomen, Research voor Beleid; mede-auteur van het onderzoek «Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt» (2008)
Grind, G.A.M. van der	Manager sociaal-economisch beleid, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Nederland)
Hazeu, W.N.	Bestuurslid Aedes, branchevereniging van woningcorporaties; directeur/ bestuurder Wonen Limburg
Heyma, A.	Hoofd cluster Arbeid en Onderwijs, SEO Economisch Onderzoek; onder andere auteur van het onderzoek «De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen» (december 2008).
Karakus, H.	Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening van de gemeente Rotterdam
Kerstens, J.	Voorzitter FNV Bouw
Kievit, P.W.	Transport en Logistiek Nederland, werkgeversorganisatie in het Nederlandse beroepsgoederenvervoer op de weg
Koenders, J.H.	Woordvoerder Chauffeurstoeekomst, een belangenvereniging van Nederlandse beroepschauffeurs

Koops, J.H.	Adjunct-directeur Algemene Bond Uitzendondernemingen ( ABU)
Korf, D.J.	Hoogleraar Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Amsterdam; Directeur Criminologisch Instituut Bongers
Leeuwen, P. van	adviseur Onderzoek en Analyse, Raad voor Werk en Inkomen (RWI)
Poppe-de Looff, Mw. L.C.	Burgemeester van de gemeente Zundert
Rij, C. van	Clustermanager Arbeid ,Regioplan, onder andere mede-auteur van het onderzoek «De Europese grenzen verlegd. Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen» (2008)
Rog, M.J.R.	Voorzitter CNV Onderwijs
Rooij, C.H.C. van	Burgemeester van de gemeente Horst aan de Maas
Slagmolen, R.	Secretaris Arbeidsmarkt namens VNO-NCW en MKB-Nederland
Steenmetser, L.J.T.	Directeur Welzijn, Jeugd en Burgerschap van de gemeente Den Haag
Stroes, E.J.	Voorzitter van de Stichting Den Haag-Midden Europa, de Stichting ondersteunt migranten uit Midden-Europa zodat zij volwaardig en actief kunnen participeren; Voorzitter Stedenband Den Haag-Warschau
Swinkels, Mw. M.	Projectleider Westland Interventieteam (WIT), samenwerkingsverband van ondermeer Arbeidsinspectie, politie en Belastingdienst
Top, S.R.F.	Diensthofd Regionale Informatie Organisatie (RIO) van Politie Rotterdam-Rijnmond
Velde, R.J. van der	Hoofd Backoffice , Dienst Publiekszaken, Gemeente Den Haag
Verdellen, G.J.W.	Algemeen directeur Prime Champ, producent van champignons
Vreeburg, A.J.M.	Beleidsmedewerker Arbeidsmarkt, WERKbedrijf UWV

### 3 Overige tabellen en figuren

Tabel 1 Bevolking op 1 januari naar herkomstgroepering<sup>1</sup>

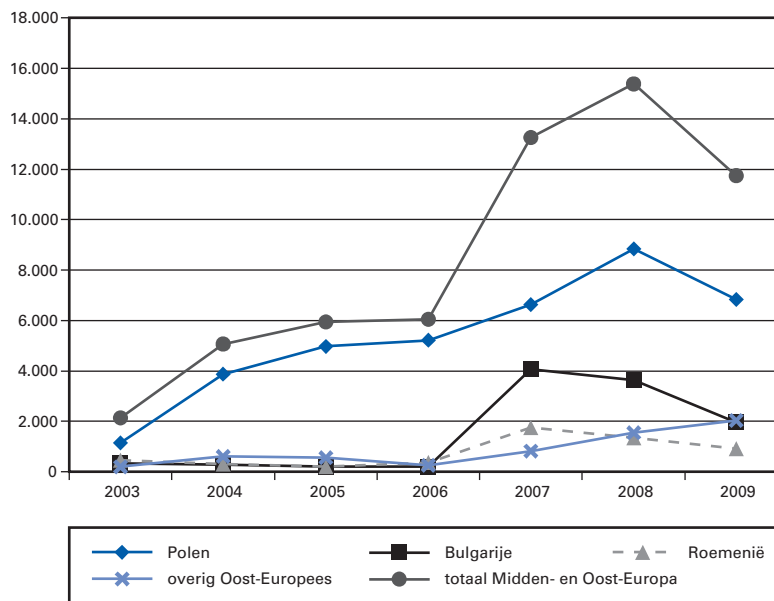
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	<i>aantal</i>								
Polen	34 051	35 542	39 815	45 402	51 339	58 853	68 844	77 178	87 323
Bulgarije	3 168	3 585	3 968	4 268	4 582	8 835	12 755	15 056	16 961
Roemenië	7 221	7 895	8 417	8 788	9 374	11 392	13 036	14 259	15 785
Hongarije	12 530	12 564	12 655	12 860	12 931	13 438	14 464	15 710	16 901
Tsjechië en Slowakije	9 596	9 813	10 423	11 033	11 495	12 121	12 977	13 396	14 321
Estland <sup>2</sup>	393	431	504	537	545	589	673	777	929
Letland <sup>2</sup>	588	633	734	822	883	945	1 113	1 518	2 259
Litouwen <sup>2</sup>	744	839	1 170	1 398	1 544	1 743	2 015	2 469	3 230
Slovenië <sup>2</sup>	32	34	34	40	55	54	58	70	78
Totaal	68 323	71 336	77 720	85 148	92 748	107 970	125 935	140 433	157 787
	<i>aandeel tweede generatie (%)</i>								
Polen	42	42	38	35	32	29	27	26	24
Bulgarije	22	21	22	22	23	14	11	11	12
Roemenië	26	27	27	28	28	25	24	24	23
Hongarije	56	56	56	56	56	54	51	47	45
Tsjechië en Slowakije	41	42	41	40	39	38	37	37	36
Estland <sup>2</sup>	49	47	41	39	40	38	35	33	28
Letland <sup>2</sup>	38	36	34	32	32	31	28	22	17
Litouwen <sup>2</sup>	27	26	21	19	20	20	19	18	16
Slovenië <sup>2</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Totaal	42	42	39	37	35	31	29	27	26

<sup>1</sup> De herkomstgroepering is gebaseerd op het geboorteland van de persoon en dat van zijn of haar ouders. Iemand die geboren is in Nederland en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren behoort tot de tweede generatie.

<sup>2</sup> niet compleet, alleen personen die in dit land na de opsplitsing van de Sovjet-Unie rep. Joegoslavië zijn geboren kunnen via de registers onderscheiden worden.

Bron: CBS

Grafiek 1 Migratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland (naar land van herkomst) 2003–2009



Bron: CBS Statline, migratiesaldo inclusief administratieve correcties naar herkomstgroepering

Uit grafiek 1 blijkt dat de jaarlijkse toestroom van het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland sinds 2003 is verzesvoudigd van circa 2000 naar circa 12 000.