

RAPPORTAGE

Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief

INHOUD

Afkortingen	3
Conclusies en aanbevelingen	5
1. Inleiding	11
2. Onderzoeksopzet en verantwoording	13
3. Verantwoordelijkheden van de overheid	18
4. Verantwoordelijkheden van bedrijven	20
5. Verbod van discriminatie	22
6. Recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden	32
7. Recht op adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid	44
8. Recht op privacy	57
9. Recht op toegang tot de rechter en het op een effectief rechtsmiddel	63
Bronnen	
Lijst van geraadpleegde bronnen	73
Lijst van brieven van de Minister	78
Lijst van oordelen/uitspraken	79
Bijlagen	
Bijlage 1 Kwadrant van Engbersen	81
Bijlage 2 VN-beleidsraamwerk	82
Bijlage 3 Verblijfsrecht	84

AFKORTINGEN

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
ADV	Antidiscriminatie Voorzieningen
ADV wet	Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
AMU	Aanpak malafide uitzendbureaus
Arbo-wet	Arbeidsomstandighedenwet
Art	Artikel
ATW	Arbeidstijdenwet
AWB	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
AWOB	Algemene wet op het binnentreden
B9-regeling	Hoofdstuk B9 Vreemdelingencirculaire
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BSN	Burger Service Nummer
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CESCR	Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
College	College voor de Rechten van de Mens
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CWI	Centrum Werk en Inkomen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
ESC	Economische, sociale en culturele rechten
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FRA	<i>European Union Agency for Fundamental Rights</i>
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GP	<i>Guiding Principles on Business and Human Rights</i>
HR	Hoge Raad
HRC	<i>Human Rights Committee</i>
HRDD	<i>Human Rights Due Diligence</i>
IDHEM	Stichting Integratie in Den Haag van Europese Migranten
ILO	<i>International Labour Organisation</i>
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPP	Informatie Punt Polen
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
KvK	Kamer van Koophandel
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
LURA	Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen

NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHCHR	<i>Office of the UN High Commissioner for Human Rights</i>
OM	Openbaar Ministerie
PLON	Poolse Overlegplatform in Nederland
Rb.	Rechtbank
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SNA	Stichting Normering Arbeid
SNCU	Stichting Naleving Cao Uitzendbureaus
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&J	Veiligheid en Justitie
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VIA	Vereniging Internationale Arbeidsbemiddeling
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WGB	Wet Gelijke Behandeling mannen en vrouwen
WGBA	Wet Gemeentelijke Basis Administratie
WGBH/CZ	Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of Chronische Ziekte
WGBL	Wet Gelijke Behandeling op grond van Leeftijd
WGBZ	Wet griffierechten burgerlijke zaken
WML	Wet Minimumloon en minimum vakantietoelage
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WROM	Wet Rechtsbijstand on- en minvermogenen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSr	Wetboek van Strafrecht
WWB	Wet Werken en Bijstand

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Sinds de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) in 2004 en de openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt voor werknemers vanuit deze EU-landen in 2007, is het aantal EU-arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen, in het bijzonder vanuit Polen. Deze toename gaat gepaard met een aantal problemen, die de eerbiediging van de mensenrechten van deze groep raken. De problemen kennen verschillende gradaties van ernst en strekken zich uit van het niet uitbetalen van vakantiegeld tot aan arbeidsuitbuiting.

Doel van dit rapport is om de problematiek waarmee Poolse arbeidsmigranten zich in Nederland geconfronteerd zien in mensenrechtenperspectief te plaatsen. Dit perspectief helpt de problematiek in ernst te beoordelen en biedt handvatten voor het formuleren van maatregelen om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland te realiseren. De aanbevolen maatregelen in dit rapport zijn gericht aan de Nederlandse overheid, omdat deze primair verantwoordelijk is voor het respecteren, beschermen en verwezenlijken van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

Het onderzoek is op een aantal punten afgebakend. Het mensenrechtelijke perspectief is het vertrekpunt voor het in kaart brengen van de problematiek die Poolse arbeidsmigranten in de Nederlandse land- en tuinbouwsector ervaren. Daarnaast ligt de focus op de mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid en de problematiek die zich afspeelt in het grijze gebied: het gebied waar de mensenrechten onder druk staan, maar waar nog geen sprake is van arbeidsuitbuiting.

Beantwoording onderzoeksvragen

Op grond van literatuurstudie en interviews met professionals en Poolse arbeidsmigranten zijn de onderzoeksvragen A tot en met G als volgt te beantwoorden:

A. Wat is de achtergrond van Poolse arbeidsmigranten die in Nederland geconfronteerd worden met knelpunten in de realisatie van hun mensenrechten?

Het aantal Poolse arbeidsmigranten dat naar Nederland is gekomen is sterk toegenomen sinds de toetreding van Polen tot de EU en de opstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt. Nederland trekt Poolse arbeidsmigranten aan vanwege de beschikbare werkgelegenheid en de relatief hoge lonen. De Poolse groep in Nederland is verre van homogeen, hoewel zij het migratiemotief 'arbeid' als gemeenschappelijke noemer delen. Sommigen verblijven slechts voor korte tijd in Nederland en zijn zeer gericht op het herkomstland. Anderen zijn meer gericht op Nederland en hebben de wens om hier voor langere tijd te werken en wonen. Twee groepen Poolse arbeidsmigranten zijn in het bijzonder kwetsbaar voor inbreuken op hun mensenrechten in Nederland. De eerste groep betreft diegenen die in het kader van een *all-inclusive package* van een uitzendbureau naar Nederland zijn gekomen. De tweede groep betreft de Poolse arbeidsmigranten die nieuw in Nederland zijn. Het niet beheersen van de Nederlandse taal werkt daarbij niet bevorderlijk.

B. Bij de realisatie van welke mensenrechten ervaren Poolse arbeidsmigranten in Nederland knelpunten?

Uit het onderzoek blijkt dat het onbetwist is dat Poolse arbeidsmigranten knelpunten ervaren in de realisatie van hun mensenrechten. Het betreft met name het verbod van discriminatie, het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, het recht op een adequate levensstandaard, het recht op sociale zekerheid en het recht op privacy. Ook zijn er knelpunten te benoemen in de realisatie van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel; het recht dat moet garanderen dat Poolse

arbeidsmigranten alsnog hun rechten kunnen effectueren en hen compensatie biedt voor de geleden schade.

C. Welke maatregelen neemt de Nederlandse overheid ter bescherming van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten?

De Nederlandse overheid neemt verschillende maatregelen om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. De mensenrechten, zoals besproken in dit rapport, zijn door de Nederlandse regering doorvertaald in nationale wet- en regelgeving. In het geval van het recht op een adequate levensstandaard, het recht op sociale zekerheid en het recht op privacy zijn er ook bepalingen neergelegd in gemeentelijke verordeningen.

De Nederlandse regering en de gemeenten hebben een infrastructuur aangelegd om de naleving van de wet- en regelgeving te handhaven. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) handhaaft pro-actief op goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en reactief op het beleid dat zich richt op de beperking van de psychosociale belasting, waaronder discriminatie op de werkvloer. De handhaving van de ISZW is sinds 2011 verscherpt met als doel de knelpunten onder Poolse arbeidsmigranten tegen te gaan. Ten aanzien van het verbod van discriminatie spelen politie, Openbaar Ministerie (OM), College voor de Rechten van de Mens (College) en de Gemeentelijke Anti-discriminatievoorzieningen (ADV) een belangrijke rol in de handhaving. De gemeenten handhaven op de naleving van wet- en regelgeving inzake huisvesting en op enkele aspecten uit de privacywetgeving. Politie en OM handhaven reactief op de privacywetgeving.

Andere maatregelen van de Nederlandse overheid betreffen de deelname van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) aan de Nationale Verklaring inzake de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten, de voorlichting van arbeidsmigranten door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het voorzien in (loonvorderings)procedures bij de rechter en rechtsbijstand, ook voor Poolse arbeidsmigranten. Daarnaast geven gemeenten uitvoering aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet Werk en Bijstand (WWB), die in bepaalde gevallen ook van toepassing is op Poolse arbeidsmigranten die buiten hun schuld hun werk zijn verloren.

In het Actieplan 'bestrijding van schijnconstructies' wordt een omvattend pakket van wettelijke en beleidsmaatregelen aangekondigd die in samenhang kunnen bijdragen aan de bescherming en de verwezenlijking van de mensenrechten van in Nederland werkende arbeidsmigranten. Maatregelen die hieraan bijdragen zijn onder andere: de verplichting voor bedrijven meeruren evenredig te belonen, het invoeren van een wettelijk minimum uurloon, de toepassing van het minimumloon op overeenkomsten van opdracht en het toezicht op de registratie van arbeidstijden. Verder worden werknemers beter geïnformeerd over hun rechten, onder meer over het wettelijk vermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst en over de mogelijkheid om te weinig betaald loon te vorderen en het vorderen van rente bij te late betaling van het loon.

D. Welke belemmeringen bestaan er bij de Poolse arbeidsmigranten in de realisatie van hun mensenrechten?

Poolse arbeidsmigranten worden door verschillende factoren belemmerd in de realisatie van hun mensenrechten in Nederland. Het soort belemmering dat een Poolse arbeidsmigrant ervaart, is afhankelijk van het specifieke mensenrecht. De volgende vijf factoren belemmeren echter de realisatie van meerdere mensenrechten: de beperkte kennis van arbeidsmigranten over hun rechten in Nederland, de geïsoleerde positie van Poolse arbeidsmigranten in Nederland, de acceptatie door Poolse arbeidsmigranten van hun situatie in Nederland, het ontbreken van beschikbare alternatieven in wonen of werk en tot slot de afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau (vanwege koppeling

werken-wonen, uitgesteld loon, schulden). Andere factor die belemmerend kan werken in de realisatie van mensenrechten betreft een inadequate handhaving. In het kader van dit onderzoek kan echter niet precies vast gesteld worden in welke mate de verschillende handhavingsmechanismen voldoende adequaat zijn. Ten aanzien van de verwezenlijking van het recht van Poolse arbeidsmigranten op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel werken met name de kosten voor de procedure en de moeizame verzameling van bewijs belemmerend in de verwezenlijking van het recht.

E. Aan welke overheidsmaatregelen hebben Poolse arbeidsmigranten in Nederland behoefte ter bescherming van hun mensenrechten?

Het belangrijkste motief voor Poolse arbeidsmigranten om naar Nederland te komen is werk. Die behoefte aan werk blijft onverkort groot, ook wanneer Poolse arbeidsmigranten zich in Nederland geconfronteerd zien met knelpunten in de realisatie van hun mensenrechten. Uit het onderzoek blijkt dat men na het ervaren van knelpunten een sterkere voorkeur krijgt voor werk bij een werkgever of uitzendbureau, die zich aan de wet- en regelgeving houdt. Ook is gebleken dat sommige Poolse arbeidsmigranten behoefte hebben aan een korte time-out, waarin de arbeidsmigrant beschikt over een dak boven zijn hoofd. Op die manier kan de arbeidsmigrant namelijk makkelijker op zoek naar nieuw werk in Nederland, dan wanneer hij vanwege dakloosheid gedwongen wordt om terug te keren naar Polen.

F. Welke overheidsmaatregelen bereiken de Poolse arbeidsmigranten écht en beschermen hun mensenrechten daadwerkelijk?

Zoals uit de beantwoording van vraag C blijkt, treffen de Nederlandse regering en gemeenten een aantal maatregelen om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Hoewel in het kader van dit onderzoek niet vastgesteld kan worden in hoeverre reeds getroffen overheidsmaatregelen effectief zijn, zal de effectiviteit afhankelijk zijn van de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan een maatregel en de aard van de maatregel.

Het doorvertalen van mensenrechten in nationale wet- en regelgeving leidt ertoe dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten op papier goed beschermd zijn. Deze doorvertaling heeft de Nederlandse regering voor alle mensenrechten gedaan. Ook hebben de Nederlandse regering en gemeenten een infrastructuur ingericht om de verschillende wet- en regelgeving te handhaven. Ten aanzien van de privacywetgeving is deze infrastructuur beperkt. De handhaving leidt tevens tot de bescherming van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten. Kantekening daarbij is dat de handhaving voornamelijk ziet op het aanpakken van verdachten, en in mindere mate op het verwezenlijken van de mensenrechtenrechten van Poolse arbeidsmigranten. Ter verwezenlijking van deze mensenrechten hebben de Nederlandse regering en gemeenten wel een aantal andere maatregelen getroffen. Zo geven zij voorlichting aan nieuwe arbeidsmigranten en verlenen zij in sommige gevallen maatschappelijke ondersteuning en bijstand. Uitvoering van de aangekondigde maatregelen in het Actieplan 'bestrijden van schijnconstructies' zal ook bijdragen aan de bescherming en de verwezenlijking van de mensenrechten van in Nederland werkende arbeidsmigranten.

In aanvulling op al deze maatregelen, worden in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan die kunnen helpen de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te realiseren. Deze aanvullende maatregelen helpen de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten realiseren. De aanbevelingen worden genoemd onder het kopje 'Aanbevelingen'.

G. Welke belemmeringen bestaan er bij de overheid om maatregelen te nemen die de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland beschermen?

Er is een aantal factoren die de overheid kunnen belemmeren om effectievere maatregelen te nemen teneinde de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te beschermen. Eerste belemmering is van financiële aard: maatregelen kosten geld en in tijden van bezuinigingen ligt het geld niet voor het oprapen. Een tweede belemmering betreft het mandaat van de overheid. Als voorbeeld dient hier het beloningsverschil dat ontstaat doordat veel Poolse arbeidsmigranten geen beloning conform de cao-normen ontvangen. De overheid geeft aan dat de handhaving hierop in eerste instantie ligt bij de sociale partners. Ook in het geval van huisvesting speelt het mandaat een rol; de regie hierop is gedelegeerd naar gemeenten, maar in principe blijft overheid eindverantwoordelijk. Vraag is onder welke omstandigheden de overheid moet ingrijpen. Een derde belemmering betreft de gelijke behandeling; in welke situaties is het gerechtvaardigd om voor Poolse arbeidsmigranten speciale regelingen te treffen? Kan het bijvoorbeeld gerechtvaardigd worden om Poolse arbeidsmigranten, die slachtoffer zijn geworden van knelpunten in het grijze gebied, een dak boven het hoofd te bieden, terwijl veel Nederlanders al jaren op een woning wachten? De laatste belemmering is de beperkte acceptatie van de regering en gemeenten van een permanente vraag naar tijdelijke huisvesting; er zijn telkens nieuwe groepen arbeidsmigranten op zoek naar huisvesting voor een korte tijd.

Algemene conclusie

Vanuit verschillende internationale verdragen heeft Nederland de verplichting om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. De vraag is in hoeverre de Nederlandse overheid aan haar verplichtingen voldoet nu uit dit onderzoek blijkt dat Poolse arbeidsmigranten knelpunten ondervinden in de realisatie van hun mensenrechten. Het betreft dan met name het verbod van discriminatie, het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, het recht op een adequate levensstandaard, het recht op sociale zekerheid, het recht op privacy en het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel. Om als Nederlandse overheid de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te respecteren, beschermen en verwezenlijken, en daarmee verdere invulling te geven aan haar verplichtingen, kunnen een aantal extra maatregelen getroffen worden, bovenop alle maatregelen die de overheid al uitvoert en aangekondigd heeft.

Allereerst zouden de Ministers van SZW, Wonen en de gemeenten nog eens kritisch kunnen kijken naar de effectiviteit van de ISZW en de gemeentelijke handhaving op huisvesting. Binnen de kaders van dit rapport kunnen hier namelijk geen conclusies over worden getrokken, al zijn er wel signalen dat verbeteringen in de handhaving mogelijk zijn. Ten tweede kan de Nederlandse overheid extra maatregelen treffen om de belemmeringen van Poolse arbeidsmigranten weg te nemen in het verwezenlijken van hun mensenrechten. Deze maatregelen worden opgesomd in de volgende paragraaf 'Aanbevelingen'. Ze zien vooral op het vergroten van de kennis van Poolse arbeidsmigranten over hun rechten en de klachtenprocedures in Nederland, het beëindigen van de afhankelijkheid van de arbeidsmigrant ten aanzien van de werkgever of het uitzendbureau en het afstemmen van het woningaanbod op de aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten.

Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit rapport zijn gericht aan de Nederlandse overheid. Ze worden in deze paragraaf puntsgewijs, en in volgorde van het rapport opgesomd en kort toegelicht. Opvolging van de aanbevelingen leidt tot een verdere invulling van de verplichtingen die Nederland heeft ten aanzien van het respecteren, beschermen en verwezenlijken van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

1. Het College adviseert de Minister van SZW om een onderzoek uit te (laten) voeren naar de implicaties van de VN-*Guiding Principles on Business and Human Rights* voor Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven die veel met Poolse arbeidsmigranten werken.
2. Het College beveelt de Minister van SZW aan om de ISZW meer pro-actief te laten handhaven op naleving van de arbowetgeving, voor zover die ziet op het beperken van psychosociale werkbelasting, waaronder het tegengaan van discriminatie.
3. Vergroten kenbaarheid klachtenprocedure College: het College adviseert de Minister van SZW om de kenbaarheid van deze klachtenprocedure te vergroten middels het benoemen ervan in de brochure 'Nieuw in Nederland'. Deze brochure is gericht op nieuwe arbeidsmigranten in Nederland.
4. Aandacht voor loonverschil tussen Poolse en Nederlandse werknemers: de Minister van SZW streeft naar gelijk loon voor gelijk werk en heeft een uitgebreid actieplan opgesteld om de loonverschillen die door schijnconstructies ontstaan, aan te pakken. Het College vraagt de Minister ook aandacht te hebben voor loonverschillen die ontstaan uit andere oorzaken. Het College adviseert de Minister om de loonverschillen middels onderzoek helder in kaart te brengen, te beginnen in de land- en tuinbouwsector. Eventueel kan de Minister in het onderzoek gebruik maken van het gelijk loon instrument van het College.
5. Het College adviseert de Minister van SZW om laagdrempelige loketten op gemeentelijk niveau te bevorderen. In deze loketten wordt op een actieve manier informatie uitgewisseld, zodat arbeidsmigranten geïnformeerd raken over hun rechten en bestaande klachtenprocedures en de overheid informatie verzameld over problemen en behoeften. Vragen en klachten van arbeidsmigranten worden ter plekke beantwoord, behandeld of doorverwezen, zodat knelpunten in de verwezenlijking van verschillende mensenrechten kunnen worden gesignaleerd en weggenomen.
6. Het College adviseert de ISZW om naar aanleiding van meldingen altijd terugkoppeling te geven. Voor zover mogelijk en toegestaan over de inhoud en in ieder geval over de stand van zaken van de afwikkeling.
7. Ontkoppeling werken en wonen: het College adviseert de Minister van Wonen en de gemeenten om de ontkoppeling tussen werken en wonen zo veel mogelijk te stimuleren. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in de Nationale Verklaring inzake de (tijdelijke) huisvesting van Poolse arbeidsmigranten, of in een ander gelijksoortig document. Ter bevordering van de ontkoppeling, dienen gemeenten en woningcorporaties zorg te dragen voor voldoende woningaanbod. Eventueel kunnen gemeenten hiervoor wijzigingen aanbrengen in de bestemmingsplannen. Ook is het van belang dat gemeenten het gesprek met woningcorporaties aangaan betreffende (1) het toegankelijk maken van het woningbestand van de corporaties voor (tijdelijke) Poolse arbeidsmigranten en (2) een eventuele bemiddelende rol voor de corporaties tussen enerzijds de werkgevers en uitzendbureaus en anderzijds de arbeidsmigranten die hun woning huren van hun werkgever of uitzendbureau.
8. Laagdrempelige registratiemogelijkheden voor Poolse arbeidsmigranten: het College adviseert gemeenten om de registratie van Poolse arbeidsmigranten in de Gemeentelijke Basisadministratie middels laagdrempelige registratiemogelijkheden te bevorderen. Denk daarbij mobiele registratiemogelijkheden zoals een rondrijdend registratiebusje of het organiseren van registratieavonden in zogenaamde Polenhotels. Een betere registratie van Poolse arbeidsmigranten in de GBA helpt gemeenten om inzicht te krijgen in de omvang van deze groep, evenals om het woningaanbod beter af te stemmen.
9. Het College adviseert de Minister van Wonen om in samenwerking met gemeenten permanente oplossingen te vinden voor de bestaande huisvestingsproblematiek

onder Poolse arbeidsmigranten; er zijn immers telkens nieuwe groepen arbeidsmigranten die op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting.

10. Het College beveelt de regering aan om een instelling te belasten met de eindverantwoordelijkheid voor de handhaving van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Deze instelling coördineert tevens een klachtenprocedure voor kwesties aangaande de persoonlijke levenssfeer.
11. Het College adviseert de Minister van SZW om het Optioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) te ratificeren. Hierdoor kunnen Poolse arbeidsmigranten individuele klachten indienen bij het desbetreffende comité.

1. Inleiding

Na de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) in 2004 en met de openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt voor werknemers uit deze EU-landen in 2007, is het aantal EU-arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen, in het bijzonder vanuit Polen.¹ De toename van het aantal arbeidsmigranten gaat gepaard met zowel positieve effecten als een aantal knelpunten. Een belangrijk positief effect is dat arbeidsmigranten werkzaam zijn in sectoren die te kampen hebben met moeilijk vervulbare vacatures, zoals in de land- en tuinbouwsector. Arbeidsmigranten zijn daarom van wezenlijk belang voor de Nederlandse economie.² Maar er is ook een aantal knelpunten die raken aan de eerbiediging van de rechten van arbeidsmigranten. Denk bijvoorbeeld aan onderbetaling en uitbuiting van arbeidsmigranten. Of de onveilige werkomstandigheden of slechte huisvesting waaronder arbeidsmigranten moeten werken en leven. In de afgelopen jaren hebben de media hierover uitgebreid bericht: *'Slavernij in aspergestekerij'* (Trouw, 18 mei 2009), *'Nieuw meldpunt voor uitbuiting Poolse werknemers'* (Trouw, 5 juni 2009), *'Druk op werk-Polen'* (Metro, 14 september 2010), *'Dringend hulp nodig bij opvang Oost-Europeanen'* (NRC, 17 september 2010), *'Kamer onderzoekt migratie Midden- en Oost-Europa'* (Trouw, 16 februari 2011), *'Veel Oost-Europeanen in mensonterende situaties'* (Volkskrant, 3 augustus 2012), *'Gelijk loon voor gelijk werk'* (Financieel Dagblad, 26 november 2012), *'Asscher begint campagne tegen foute champignons'* (Volkskrant, 29 december 2012), *'Een foutje en weg bonus'* (Volkskrant, 22 januari 2013), *'Registreer arbeidsmigranten'* (Trouw, 22 februari 2013), *'Huisjesmelker krijgt Stef Blok op zijn dak'* (Trouw, 6 maart 2013).

In dit rapport worden enkele knelpunten, die gepaard gaan met de toenemende arbeidsmigratie vanuit Polen, in een mensenrechtenperspectief geplaatst. In de eerste plaats omdat deze kunnen leiden tot inbreuken op de mensenrechten van arbeidsmigranten. In de tweede plaats omdat het mensenrechtenperspectief houvast biedt voor het verdelen van verantwoordelijkheden en verplichtingen voor de overheid en voor bedrijven. De knelpunten die in deze rapportage worden benoemd zijn niet uitputtend; er zijn andere denkbaar, maar in het kader van onderhavig onderzoek in mindere mate naar boven gekomen.³

Dit rapport richt zich tot de Nederlandse overheid omdat zij primair verantwoordelijk is voor het respecteren, beschermen en verwezenlijken van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland. De overheid neemt deze verantwoordelijkheid ook: zij heeft reeds een aantal maatregelen getroffen die zien op de naleving van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland. Medio april 2013 lanceerde de Minister van SZW nog het 'Actieplan bestrijden van schijnconstructies'. Dit betekent echter niet dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten daarmee volledig worden gerealiseerd. Doel van dit rapport is daarom om in kaart te brengen welke maatregelen de Nederlandse overheid (nog meer) kan nemen om ervoor te zorgen dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten worden nageleefd. Anders gezegd: wat heeft de Poolse arbeidsmigrant van de Nederlandse overheid nodig om beschermd te worden tegen inbreuken op zijn mensenrechten? Uiteraard hebben ook bedrijven een belangrijke verantwoordelijkheid in het respecteren van de mensenrechten van hun werknemers, maar dit rapport richt zich hoofdzakelijk op de verplichtingen van de overheid.

¹ Engbersen e.a. 2011 en Dagevos 2011.

² *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 118* en Berkhout & Hof 2012.

³ Eén van de geïnterviewden heeft gesuggereerd dat Poolse arbeidsmigranten in de realisatie van hun recht op vereniging belemmerd worden vanwege de kosten voor het vakbondslidmaatschap en een expliciet verbod van de werkgever op een vakbondslidmaatschap.

Onderliggend aan dit rapport is een onderzoek uitgevoerd. Voor de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van dit onderzoek zijn enkele afbakeningen aangebracht. Zo richt het onderzoek zich op de knelpunten die zich afspelen in het 'grijze gebied': het gebied waar de mensenrechten onder druk staan, maar nog geen sprake is van arbeidsuitbuiting. Verder richt het onderzoek zich op de Poolse groep: zij zijn in aantal de grootste in Nederland en hebben geen beperkingen om in Nederland te komen werken. Speciale focus ligt daarbij op de land- en tuinbouwsector, waar een groot deel van de Poolse arbeidsmigranten werkzaam is.

Leeswijzer

Dit rapport gaat over Poolse arbeidsmigranten in Nederland. Soms wordt in dit rapport ook gesproken over EU-arbeidsmigranten. Hiermee wordt bedoeld: de onderdanen van lidstaten uit de EU die zonder beperkingen in Nederland kunnen werken of werk zoeken.⁴ Dit geldt nu al voor onderdanen van bijvoorbeeld Polen. Pas vanaf 1 januari 2014 zal dit ook gelden voor onderdanen uit Roemenië en Bulgarije. Waar in dit rapport gesproken wordt over 'hij' of 'zijn' of 'hem', kan ook worden bedoeld 'zij' of 'haar'.

Na deze inleiding volgt de onderzoeksverantwoording, welke aanknopingspunten biedt voor het interpreteren van de bevindingen die zijn weergegeven in de inhoudelijke hoofdstukken. Daarna volgt in hoofdstuk 3 de uitleg over de verplichtingen van de overheid die voortvloeien uit de mensenrechtenverdragen. In hoofdstuk 4 wordt kort ingegaan op de verantwoordelijkheden van bedrijven in de realisatie van de rechten van de mens. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden vijf mensenrechten besproken die bij Poolse arbeidsmigranten in Nederland met name in het geding komen. Achtereenvolgend gaat het om het verbod van discriminatie, het recht op goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, het recht op een adequate levensstandaard (huisvesting) en het recht op sociale zekerheid, en het recht op privacy. Het verbod van discriminatie is bijzonder, omdat het een zelfstandige betekenis heeft en ook onverkort van toepassing is op alle andere mensenrechten. De structuur in de hoofdstukken 5 tot en met 8 is uniform: eerst wordt uitleg gegeven over het mensenrecht met bijbehorende verplichtingen. Vervolgens wordt een schets gemaakt van de situatie van Poolse arbeidsmigranten in Nederland. Daarop volgt een beschrijving van de inzet van de Nederlandse overheid, om vervolgens te komen tot de belemmeringen die een volle realisatie van een mensenrecht in de weg staan. Ieder hoofdstuk eindigt met aanbevelingen gericht aan de overheid. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan het wegnemen van de belemmeringen van Poolse arbeidsmigranten en daarmee aan het respecteren, beschermen en verwezenlijken van het specifieke mensenrecht van Poolse arbeidsmigranten. Na hoofdstuk 8 volgt een hoofdstuk over het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel. Dit recht is er speciaal om ervoor te zorgen dat alle andere rechten kunnen worden geëffectueerd. Hierop volgt een lijst van de geraadpleegde bronnen, brieven van de Minister en oordelen/uitspraken. Het rapport sluit af met drie bijlagen, die extra toelichting geven op het kwadrant van Engbersen, het VN-beleidsraamwerk voor *Business and Human Rights* en het verblijfsrecht van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

⁴ Dit geldt voor arbeidsmigranten uit alle EU-landen, met uitzondering van Roemenië en Bulgarije.

2. Onderzoeksopzet en verantwoording

2.1 Doelstelling

Doelstelling van het huidige rapport is om de problematiek waarmee Poolse arbeidsmigranten zich in Nederland geconfronteerd zien in mensenrechtenperspectief te plaatsen. Dit perspectief helpt de problematiek in ernst te beoordelen en biedt handvatten om maatregelen in kaart te brengen die de Nederlandse overheid kan nemen om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten progressief te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Navolging van aanbevolen maatregelen kan de overheid geven bovenop de maatregelen die de overheid reeds heeft getroffen of aangekondigd.

Dit rapport is in eerste instantie gericht aan de Nederlandse overheid; daar rust namelijk primair de verantwoordelijkheid om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

2.2 Onderzoeksvragen

Om te bepalen welke overheidsmaatregelen kunnen bijdragen aan een (progressieve) realisatie van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland, dienen de volgende onderzoeksvragen beantwoord te worden:

A. Wat is de achtergrond van Poolse arbeidsmigranten die in Nederland geconfronteerd worden met knelpunten in de realisatie van hun mensenrechten?

B. Bij de realisatie van welke mensenrechten ervaren Poolse arbeidsmigranten in Nederland knelpunten?

C. Welke maatregelen neemt de Nederlandse overheid ter bescherming van de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten?

D. Welke belemmeringen bestaan er bij de Poolse arbeidsmigranten in de realisatie van hun mensenrechten?

E. Aan welke overheidsmaatregelen hebben Poolse arbeidsmigranten in Nederland behoefte ter bescherming van hun mensenrechten?

F. Welke overheidsmaatregelen bereiken de Poolse arbeidsmigranten écht en beschermen hun mensenrechten daadwerkelijk?

G. Welke belemmeringen bestaan er bij de overheid om maatregelen te nemen die de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland beschermen?

In hoofdstuk 10 worden de onderzoeksvragen A tot en met G per onderzoeksvraag beantwoord.

2.3 Afbakening

Voor de duidelijkheid en de uitvoerbaarheid is het onderzoek op een aantal punten afgebakend.

Problematiek gezien vanuit mensenrechtenperspectief

De problematiek waar Poolse arbeidsmigranten in Nederland mee te maken krijgen, wordt in dit rapport gezien vanuit het mensenrechtenperspectief. Dit perspectief helpt om de ernst van de problematiek te bepalen en is ondersteunend in het formuleren van overheidsmaatregelen die als doel hebben de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te beschermen of progressief te realiseren. Binnen het mensenrechtenperspectief wordt niet enkel gekeken naar de Poolse arbeidsmigranten die zich bewust zijn van de problematiek. Er wordt tevens gekeken naar de problematiek waarmee Poolse arbeidsmigranten onbewust te maken krijgen.

Focus op het grijze gebied

Dit rapport gaat niet over arbeidsuitbuiting. Daar wordt al uitgebreid aandacht aan besteed door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel⁵ en *Tilburg Law School*⁶. Wel gaat dit rapport over de problematiek die zich afspeelt in het grijze gebied: daar waar de problemen niet voldoen aan de criteria van arbeidsuitbuiting⁷, maar waar de realisatie van de mensenrechten niettemin onder druk kan komen te staan.⁸ Dit grijze gebied is terug te vinden in de 'piramide van uitbuiting' van Cyrus, Vogel en de Boer.⁹ Aan de basis van de piramide vinden situaties plaats waarin het werk in overleg wordt afgestemd, waarin zeer subtiele dwang-mechanismen worden toegepast of waarin uitbuitende werkzaamheden pas in een later stadium worden opgedrongen. In de top van de piramide vinden situaties van daadwerkelijke arbeidsuitbuiting plaats, waarvan de criteria (ook) in het Nederlandse strafrecht zijn neer gelegd. In het overige gebied van de piramide, onder de top en boven de basis, vinden situaties plaats in het 'grijze gebied': waarbij mogelijk wel sprake is van een mensenrechtenkwestie, maar niet van arbeidsuitbuiting. De optelling van verschillende kwesties of de ernst van een situatie in het grijze gebied kan echter wel leiden tot arbeidsuitbuiting.¹⁰ Het College beoogt middels de focus op het grijze gebied inzichtelijk te maken dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten ook in het gedrang kunnen komen, zonder dat sprake is van uitbuiting.

Focus op overheidsmaatregelen die arbeidsmigrant centraal stelt

Het is primair de taak van de overheid om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Daarom richt dit rapport zich op de maatregelen die de overheid kan nemen om deze taak te volbrengen. Om ervoor te zorgen dat de maatregelen de Poolse arbeidsmigranten écht bereiken, is het van belang dat de overheid de arbeidsmigrant en zijn ervaringen centraal stelt: wat zijn zijn rechten en behoeften? Houdt de overheid hier geen rekening mee, dan loopt zij het risico dat de ontwikkelde maatregelen de doelgroep niet bereiken. Gevolg daarvan kan zijn dat de realisatie van de mensenrechten in het geding komt. Uiteraard speelt ook de beschikbaarheid van de ontwikkelde maatregel voor de doelgroep een belangrijke rol.

Met de focus op de maatregelen die de arbeidsmigrant centraal stelt, wordt er in mindere mate gefocust op de maatregelen die gericht zijn op de verdachten of daders, zoals

⁵ In 2013 verschijnt de Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die niet alleen gaat over uitbuiting in de seksindustrie, maar ook over uitbuiting in de overige sectoren.

⁶ In 2013 verschijnt een onderzoeksrapport van *Tilburg Law School* (C. Rijken, J. van Dijk, F. Klerx-van Mierlo) over o.a. arbeidsuitbuiting.

⁷ De criteria voor de delictomschrijving mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting, liggen vast in art. 273f WvS: (1) het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon; (2) met gebruik van dwang, waaronder tevens verstaan wordt het misbruiken van de kwetsbare positie; (3) met het doel die persoon uit te buiten.

⁸ Ter verduidelijking: het begrip arbeidsuitbuiting kent in het alledaagse taalgebruik verschillende interpretaties. In dit rapport wordt de definitie van het Wetboek van Strafrecht gehanteerd.

⁹ Cyrus, e.a. 2010.

¹⁰ Aanwijzing mensenhandel 2012.

handhaving van wet- en regelgeving. Daarmee is niet gezegd dat de aanpak van verdachten en daders onbelangrijk is. Het is enkel niet waar de focus in dit onderzoek op ligt.

Focus op Poolse arbeidsmigranten

Dit onderzoek gaat over Poolse arbeidsmigranten. Van alle EU-arbeidsmigranten in Nederland is de Poolse groep in aantal de grootste. Op 31 december 2011 waren er in Nederland 132.560 Polen met een baan.¹¹ Daarnaast is voor een focus op de Poolse groep gekozen vanwege hun recht om zonder voorbehoud in Nederland te werken of werk te zoeken.¹² Dit voorkomt dat het onderzoek extra gecompliceerd wordt vanwege voorbehouden op het vrije verkeer van werknemers, zoals die tot 1 januari 2014 nog gelden voor EU-arbeidsmigranten uit Roemenie en Bulgarije.

Overigens wordt er in dit rapport niet vanuit gegaan dat de Poolse groep een homogene groep is. Dat binnen de Poolse groep sprake is van diversiteit, blijkt onder meer uit het rapport van Engbersen e.a.¹³ Zie ook bijlage 1.

Hoewel het onderzoek zich specifiek richt op de Poolse groep, zullen sommige knelpunten zoals deze beschreven worden in dit rapport, ook voorkomen onder arbeidsmigranten uit andere EU-landen. Het opvolgen van de aanbevelingen uit dit rapport kan daarmee mogelijk ook ten goede komen aan de naleving van de mensenrechten van arbeidsmigranten uit andere EU-landen.

Focus op knelpunten in de land- en tuinbouwsector

In het onderzoek wordt het accent gelegd op knelpunten in de land- en tuinbouwsector. Een groot deel van de Poolse arbeidsmigranten is werkzaam in deze sector.¹⁴ Tevens geldt de land- en tuinbouwsector als een risicosector als het gaat om knelpunten.¹⁵ De uitzendbranche speelt een belangrijke rol in de land- en tuinbouwsector vanwege de bemiddeling van Poolse arbeidsmigranten. Daar zal in dit rapport ook bij stil gestaan worden, maar dan vanuit het perspectief van de overheid: wat moet de overheid doen om ervoor te zorgen dat bedrijven in de land- en tuinbouwsector de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten naleeft?

2.4 Onderzoeksmethode

Om in kaart te kunnen brengen welke maatregelen de overheid kan nemen om de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten te respecteren, beschermen en verwezenlijken, zijn diverse bronnen bestudeerd en zijn interviews afgenomen.

Bronnenstudie

In de bronnenlijst vindt u een uitgebreide lijst van de bronnen die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. In hoofdlijnen zijn de volgende bronnen bestudeerd:

- Rapporten en nieuwsberichten over (Poolse) arbeidsmigranten in Nederland.
- Rapporten en nieuwsberichten over knelpunten onder (Poolse) arbeidsmigranten.
- Bronnen over mensenrechten die in het geding zijn bij knelpunten onder (Poolse) arbeidsmigranten; verdragen, Nederlandse wet- en regelgeving, jurisprudentie, artikelen.

¹¹ CBS, 2013.

¹² Dit voorbehoud geldt eveneens niet voor arbeidsmigranten afkomstig uit de volgende Midden- en Oost-Europese landen die zich in 2004 bij de EU hebben aangesloten: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

¹³ Engbersen e.a. (2011). 'Arbeidsmigratie in vieren'.

¹⁴ Dagevos 2011.

¹⁵ NRM 2009.

- Kamerstukken over de (overheids)maatregelen die worden getroffen in het kader van knelpunten onder (Poolse) arbeidsmigranten en de effectiviteit hiervan.

Interviews met professionals

In totaal zijn er in de periode van september 2012 tot met december 2012 zestien interviews afgenomen bij personen die vanwege hun werk betrokken zijn bij de knelpunten onder Poolse arbeidsmigranten¹⁶. Deze zogenoemde informanten zijn op verschillende manieren betrokken bij de problematiek. Een aantal is betrokken als belangenbehartiger (Fairwork, Stichting Poolse Overleg Platform (PLON), Stichting Integratie in Den Haag van Europese Migranten (Idhem), Federatie Nederlandse Vakvereniging (FNV), advocatuur). Andere informanten komen uit de wetenschap, zijn werkzaam bij de Poolse ambassade, zijn als bewoner actief betrokken bij de problematiek of zijn betrokken vanuit de infrastructuur die de overheid schept om knelpunten onder Poolse arbeidsmigranten tegen te gaan (Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), Poolse ambassade). Weer andere informanten komen uit de werkgevershoek, namelijk vanuit de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) en OTTO Work Force. Aan het einde van de veldwerkperiode zijn ook nog gesprekken gevoerd met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de gemeente Dordrecht. Tot slot heeft er nog een afstemmend gesprek plaats gevonden met het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM).

Doel van de interviews met professionals was om een verkenning te doen naar de belemmeringen van Poolse Arbeidsmigranten ten aanzien van de verwezenlijking van hun mensenrechten. Ook is er in de interviews gezocht naar oplossingen; welke maatregelen zijn er vanuit de overheid nodig om ervoor te zorgen dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten worden beschermd? Ter voorbereiding op de interviews zijn gesprekslijsten opgesteld. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen. Tien interviews zijn face-to-face afgenomen, zes telefonisch. Al kunnen de informanten niet alle relevante betrokkenen bij de problematiek representeren, samen maken ze inzichtelijk welke knelpunten, belemmeringen en mogelijke oplossingsrichtingen er bestaan.

Interviews met Poolse arbeidsmigranten

Ook is een aantal interviews afgenomen bij Poolse arbeidsmigranten die in Nederland geconfronteerd zijn met een aantal knelpunten. De interviews met deze respondenten vonden plaats in dezelfde periode waarin de interviews met de professionals zijn afgenomen. Doel van interviews met Poolse arbeidsmigranten was om illustraties te verzamelen van de knelpunten die zich voordoen en om inzicht te verwerven in de belemmeringen die arbeidsmigranten ervaren om te kunnen ontsnappen aan de knelpunten. Ook is er gesproken over de maatregelen waaraan de Poolse arbeidsmigranten behoefte hebben om goed beschermd te zijn tegen inbreuken op hun mensenrechten.

In totaal zijn er twee diepte-interviews en twee groepsgesprekken¹⁷ afgenomen bij Poolse arbeidsmigranten die in Nederland geconfronteerd zijn met knelpunten. Alle

¹⁶ Voor de start van het onderzoek hebben ook nog zes voorbereidende interviews met professionals plaats gevonden (FNV, Stichting Naleving Cao Uitzendbureaus (SNCU), VIA Internationale Arbeidsbemiddelaars, Gemeente Rotterdam, Migrada en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid incl. SIOD). Doel van deze voorbereidende interviews was om de rol van het College voor de Rechten van de Mens duidelijk te maken als het gaat om knelpunten onder arbeidsmigranten afkomstig uit de Midden- en Oost-Europese landen.

¹⁷ Het eerste groepsgesprek bestond uit negen Poolse arbeidsmigranten (zes vrouwen, drie mannen). Het tweede groepsgesprek bestond uit zeven Poolse arbeidsmigranten (vier vrouwen, drie mannen). Beide diepte-interviews zijn afgenomen bij Poolse mannen.

arbeidsmigranten zijn via belangenorganisaties benaderd om deel te nemen aan het interview. Op het moment dat de interviews en groeps gesprekken plaats vonden, waren de arbeidsmigranten niet meer werkzaam bij de werkgever waar de knelpunten plaatsvonden. Tijdens de gesprekken is gebruik gemaakt van de vertaaldiensten van Pools-Nederlandse vertalers.

Het aantal geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten is beperkt¹⁸, waardoor de resultaten niet representatief zijn voor de totale populatie Poolse arbeidsmigranten die in Nederland geconfronteerd zijn met knelpunten. De uitkomsten van de interviews dienen 'slechts' ter illustratie, maar geven desalniettemin inzicht in de positie van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

Van alle interviews en groeps gesprekken is verslag gelegd. Tijdens de analyse van deze verslaglegging lag de nadruk op concrete voorbeelden van knelpunten en de ervaren belemmeringen van Poolse arbeidsmigranten om aan de knelpunten te kunnen ontsnappen. Leidend daarin waren de inhoudelijke componenten, die een mening of ervaring betroffen.

2.5 Onderzoeksteam en klankbordgroep

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende personen betrokken:

- Mr. Stans Goudsmit - Lid College voor de Rechten van de Mens
- Mr. Marije Graven - Beleidsadviseur College voor de Rechten van de Mens
- Katja Korte MSc. - Beleidsadviseur College voor de Rechten van de Mens

Ten gunste van de kwaliteit van het onderzoek en het onderzoeksrapport is een klankbordgroep ingesteld. De personen in de klankbordgroep zijn benaderd vanwege hun expertise op het gebied van (onderzoek over) Poolse arbeidsmigranten. De klankbordgroep heeft geadviseerd over de onderzoeksopzet en de eerste conceptrapportage. De klankbordgroep bestaat uit:

- Tamara Butter LL.M. - Promovendus Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit Rechtsgeleerdheid
- Irena de Ruig-Zokowska - Stichting Pools Overlegplatform in Nederland
- drs. Jan de Boom / mevr. drs. Afke Weltevrede - Risbo

¹⁸ Het is geen bewuste keuze geweest om het aantal geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten beperkt te houden; in de praktijk bleek het moeilijk Poolse arbeidsmigranten bereid te vinden deel te nemen aan het onderzoek.

3. Verantwoordelijkheden van de overheid

In het kader van verschillende internationale organisaties is zowel op mondiaal als op regionaal niveau een aanzienlijk aantal verdragen tot stand gekomen waarin rechten zijn opgenomen die relevant zijn voor de problematiek waarmee Poolse arbeidsmigranten zich in Nederland geconfronteerd zien. Nederland heeft een groot aantal van deze mensenrechtenverdragen ondertekend en geratificeerd. Daaruit vloeit de plicht voort om ten aanzien van een ieder die zich in Nederland bevindt, dus ook Poolse arbeidsmigranten, de desbetreffende mensenrechten te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken.¹⁹ De overheid is daarvoor als eerste verantwoordelijk.

De knelpunten die Poolse arbeidsmigranten ervaren betreffen voornamelijk de verwezenlijking van rechten die vallen in de categorie van economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten). Deze rechten, die onder andere zijn vastgelegd in het door Nederland geratificeerde VN-Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)²⁰ uit 1966 en in het Europees Sociaal Handvest (ESH) uit 1961, vormen minimumstandaarden die nodig zijn voor een menswaardig bestaan. Te denken valt aan het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. In tegenstelling tot de categorie van burgerlijke en politieke rechten, waar de nadruk ligt op het creëren van overheidsvrije sferen (denk bijvoorbeeld aan het recht op vrijheid van vergadering), ligt bij de categorie van ESC-rechten de nadruk op het scheppen van voorwaarden door de overheid op grond waarvan het individu zich daadwerkelijk kan ontplooiën. Er bestaan juridische verschillen tussen de categorieën mensenrechten wat betreft de aard van de verplichtingen en de wijze van toezicht op hun naleving. De verschillen tussen de categorieën mensenrechten zijn echter minder groot dan soms is verondersteld. Ten aanzien van beide categorieën mensenrechten heeft de overheid zowel inspanningsverplichtingen als onthoudingsverplichtingen. In het algemeen zijn er wat betreft de rechten van de mens drie typen verplichtingen voor de overheid te onderscheiden:²¹

1. '*duty to respect*': de overheid moet zich onthouden van inmenging in het genot van een mensenrecht. Op de overheid rust een negatieve verplichting, dat inhoudt dat zij een handelen dat leidt tot inmenging in het mensenrecht moet nalaten.
2. '*duty to protect*': de overheid moet inmenging van anderen in het genot van een mensenrecht voorkomen. De overheid moet de burger actief tegen die anderen beschermen.
3. '*duty to fulfill*': de overheid moet passende maatregelen nemen om de realisatie van het mensenrecht (progressief) te verwezenlijken. Dit betekent dat de overheid waarborgen moet scheppen - bijvoorbeeld door wetgeving, handhaving of rechtspraak -, die de realisatie van het mensenrecht mogelijk moet maken.

In General Comment nummer 20 van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (CESCR)²² wordt opgemerkt dat de effectiviteit van overheidsmaatregelen ter

¹⁹ Personen zonder rechtmatig verblijf kunnen niet alle mensenrechten ten volle invoeren. Werknemers uit de EU verblijven echter rechtmatig in Nederland en hebben dit probleem dus niet. Voor Roemenen en Bulgaren die in loondienst werken geldt dat zij rechtmatig in Nederland verblijven wanneer de werkgever een tewerkstellingsvergunning voor hen heeft. Naar verwachting zullen ook zij per 2014 vrij zijn op de arbeidsmarkt. Vanaf dat moment heeft de werkgever geen tewerkstellingsvergunning meer nodig.

²⁰ Dit verdrag kent een toezichthoudend comité dat toeziet op naleving van het verdrag. De aanbevelingen van dit comité zijn niet bindend maar wel gezaghebbend.

²¹ Eide 1987.

²² CESCR General Comment No. 20 2009.

realisatie van ESC-rechten enkel kan worden vastgesteld middels het monitoren van deze maatregelen. Dit geldt uiteraard ook voor de maatregelen die de overheid treft ten aanzien van burgerlijke en politieke rechten. Dit monitoren hoeft niet heel uitgebreid te zijn, maar vraagt op verschillende momenten om de uitvoering van een 'stand-van-zaken'-onderzoek aan de hand van daarvoor ontwikkelde indicatoren.

In dit rapport zal uiteengezet worden wat de verplichtingen van de overheid concreet inhouden in de context van de mensenrechtenproblematiek van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

4. Verantwoordelijkheden van bedrijven

4.1 Rol van bedrijven bij mensenrechten

De Nederlandse overheid is als eerste verantwoordelijk om er voor te zorgen dat de mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten in Nederland worden nageleefd. Daarnaast spelen bedrijven ook een belangrijke rol. Op internationaal niveau zijn de verantwoordelijkheden van bedrijven uitgewerkt in diverse richtlijnen van onder andere de Verenigde Naties (VN), de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Op nationaal niveau is de verantwoordelijkheid van werkgevers om mensenrechten te respecteren onder andere uitgewerkt in de gelijkebehandelingswetgeving, die het verbiedt om Poolse arbeidsmigranten te discrimineren op grond van hun herkomst. Het College voor de Rechten van de Mens (College), voorheen de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), heeft deze nationale wettelijke normen verder uitgewerkt in haar oordelen.

In 2008 heeft de VN-Mensenrechtenraad een beleidsraamwerk aangenomen dat de verantwoordelijkheid van bedrijven om de rechten van de mens te respecteren nadere invulling geeft.²³ In relatief korte tijd is dit raamwerk uitgegroeid tot dé gezaghebbende universele standaard voor wat betreft het voorkomen en adresseren van de negatieve impact die bedrijven kunnen hebben op mensenrechten. Naast de verantwoordelijkheden van bedrijven (*duty to respect*) benadrukt het raamwerk het feit dat staten primair de verplichtingen dragen om mensenrechten te beschermen tegen schendingen begaan door derden, inclusief bedrijven (*duty to protect*).

In juni 2011 heeft de VN-mensenrechtenraad de *Guiding Principles on Business and Human Rights*²⁴ aangenomen (GP). Deze principes zijn een uitwerking van het in 2008 aangenomen beleidsraamwerk. Hoewel de principes gezaghebbend zijn, zijn ze juridisch niet bindend. Het beleidsraamwerk bestaat uit drie pijlers:

- De in de inleiding toegelichte *verplichting* van staten om hun inwoners te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door derden, waaronder bedrijven, door middel van beleid, regelgeving en rechtspraak.
- De *verantwoordelijkheid* van bedrijven om de mensenrechten te respecteren, wat inhoudt dat bedrijven moeten voorkomen dat zij de rechten van de mens schenden en dat zij mogelijk negatieve effecten moeten aanpakken waarbij zij zijn betrokken.
- De *toegang tot effectieve remedies* voor slachtoffers van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen langs juridische en niet-juridische weg.

Voor een verdere uitwerking van het VN-beleidsraamwerk, zie bijlage 2.

4.2 Aanbeveling voor de overheid om bedrijven te ondersteunen in het respecteren van de mensenrechten

Bedrijven hebben verantwoordelijkheden in het naleven van de mensenrechten. Deze zijn op een abstract niveau neergelegd in het VN-beleidsraamwerk. Om inzicht te krijgen in wat dit raamwerk precies betekent voor de verantwoordelijkheden van bedrijven, bezien

²³ Ruggie (2008). Dit beleidsraamwerk is verder uitgewerkt in de zgn. *Guiding Principles* die in 2011 zijn aangenomen.

²⁴ Ruggie (2011).

vanuit de problematiek onder Poolse arbeidsmigranten in Nederland, is nader onderzoek nodig.

1. Onderzoek naar implicaties van het VN-beleidsraamwerk voor bedrijven. Om de verantwoordelijkheid van de overheid en werkgevers in de naleving van de mensenrechten verder vorm te geven, beveelt het College de Minister van SZW aan om onderzoek uit te (laten) voeren naar de implicaties van het VN-beleidsraamwerk voor Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven die veel met Poolse arbeidsmigranten werken. Ten behoeve van onder andere de uitzendsector wordt in 2013 een dergelijk onderzoek in opdracht van de Europese Commissie afgerond.²⁵

In het onderzoek kunnen vanuit de GP concrete, sectorspecifieke richtsnoeren ontwikkeld worden die land- en tuinbouwbedrijven ondersteunen in het naleven van de mensenrechten van hun werknemers. Aandachtspunt binnen dit onderzoek is de verhouding tussen de verplichtingen en de verantwoordelijkheden tussen enerzijds de overheid en anderzijds de bedrijven. Welke verplichtingen heeft bijvoorbeeld de overheid om bedrijven te faciliteren, te ondersteunen en aan te moedigen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op het terrein van mensenrechten van Poolse arbeidsmigranten? En welke verantwoordelijkheden hebben bedrijven om te voorkomen dat zij de rechten van deze groep mensen schenden?

²⁵ Onderzoek wordt uitgevoerd door het *Institute for Business and Human Rights*. De conceptrapportage is verkrijgbaar via <http://www.ihrb.org/project/eu-sector-guidance/submissions-to-draft-sector-guidance-consultation.html>

5. Verbod van discriminatie

Het verbod van discriminatie is een overkoepelend recht, dat op ieder ander mensenrecht van toepassing is. Om deze reden wordt het verbod van discriminatie als eerste besproken. Het geeft handvatten voor het lezen van de hoofdstukken die hierop volgen.

5.1 Wat houdt het verbod van discriminatie in?²⁶

Het verbod van discriminatie is een mensenrecht dat in alle mensenrechtenverdragen is neergelegd.²⁷ Ook op het niveau van de Europese Unie (EU) is er een groot aantal richtlijnen dat staten opdraagt discriminatie door werkgevers en door aanbieders van goederen en diensten te voorkomen en te bestrijden.²⁸ Dit geeft aan hoe wezenlijk het verbod van discriminatie wordt geacht: het vormt de basis voor een eerlijke en rechtvaardige behandeling. Een inbreuk op het verbod van discriminatie op grond van afkomst is slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegestaan.²⁹

In de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* van de *International Labour Organisation* (ILO) uit 1998 is het verbod van discriminatie een van de vier pijlers waarop dit verdrag berust.³⁰ Daarnaast is discriminatie een essentieel onderdeel van de *ILO Decent Work Agenda*, waarin de ontwikkeling van arbeidsstandaarden verder worden uitgewerkt.³¹ Tot slot is er de *ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention* ter bestrijding van discriminatie op het werk.³²

Het verbod van discriminatie betekent voor Poolse arbeidsmigranten dat zij in Nederland beschermd moeten worden tegen discriminatie, onder meer op grond van hun herkomst en nationaliteit. In de arbeid betekent dit dat werkgevers en uitzendbureaus geen onderscheid mogen maken in de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden tussen Poolse arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers. Gelijk werk moet dus gelijk beloond worden. Ook mogen er voor Poolse arbeidsmigranten geen andere regels gelden dan voor Nederlandse werknemers ten aanzien van (onder meer) werktijden, overwerkvergoedingen, verlof, veiligheid en pensioenen. Afkomst mag dus geen rol spelen bij de voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand werkt. Tot slot behelst het verbod van discriminatie ook de zorg van de werkgever voor een discriminatievrije werkvloer.

Het verbod van discriminatie, ofwel het recht op gelijke behandeling, komt in het geding als onderscheid wordt gemaakt in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van Poolse arbeidsmigranten en hun Nederlandse collega's, terwijl zij hetzelfde werk doen. Ook komt het recht op gelijke behandeling in het geding als Poolse arbeidsmigranten op de werkvloer

²⁶ De bespreking van dit mensenrecht beperkt zich tot de arbeid.

²⁷ O.a. in art. 7 UVRM, art. 14 EVRM & art. 1 12^e protocol, art. 26 IVBPR, art. 21 Handvest van de grondrechten van de EU, art. 5 IVUR, art. 18 en 19 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁸ O.a. Richtlijn 2000/43/EG en Richtlijn 2000/78/EG.

²⁹ Zie o.a. EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev / Rusland*), EHRC 2006, 19: 'In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on principles of pluralism and respect for different cultures'.

³⁰ De andere drie pijlers zijn: vrijheid van vereniging en erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen; uitbanning van elke vorm van gedwongen arbeid; uitbanning van kinderarbeid.

³¹ Zie www.ilo.org.

³² ILO No. 111 1958.

worden geconfronteerd met discriminerende opmerkingen of intimidatie ten aanzien van hun herkomst.

5.1.1 Verplichtingen voor de overheid

Nationale wet- en regelgeving geeft invulling aan de verplichtingen die uit het internationale recht voortvloeien. Het verbod van discriminatie is op nationaal niveau vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Het verbod van discriminatie verplicht de overheid om ervoor zorgen dat:

- (1) het recht op gelijke behandeling wordt gerespecteerd in de verhouding overheid - arbeidsmigrant (bij de toegang tot bijvoorbeeld: huisvesting, opvang, bijstand, gezondheidszorg, sociale zekerheid - al gelden hier wel enkele uitzonderingen);
- (2) en in de verhouding werkgever - arbeidsmigrant.

Om ervoor te zorgen dat werkgevers zich onthouden van discriminatie, heeft de Nederlandse wetgever regels opgesteld, zoals onder andere een aantal specifieke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (WSr)³³, de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (WGB), de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGBL). Het verbod van discriminatie houdt voor werkgevers in dat zij hun werknemers, waaronder Poolse arbeidsmigranten, op de werkvloer moeten beschermen tegen discriminerende opmerkingen of intimidatie over bijvoorbeeld hun herkomst door zowel leidinggevenden als collega's. Constateert de werkgever dat er tussen collega's onderling wordt gediscrimineerd, dan moet hij daartegen optreden. Discriminatieklachten van werknemers moet de werkgever zorgvuldig en voortvarend behandelen.³⁴ Deze verplichting geldt overigens niet alleen voor de formele werkgever maar ook voor de werkgever waar de feitelijke werkzaamheden worden uitgeoefend.³⁵ Daarnaast is in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) vastgelegd dat werkgevers ervoor moeten zorgen dat de psychosociale arbeidsbelasting (waaronder discriminatie) van de werknemers beperkt blijft. De werkgever moet daarvoor de risico's van discriminatie op de werkvloer in kaart brengen en zo nodig een preventieplan maken om de psychosociale arbeidsbelasting te beperken.³⁶ De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) controleert of de regels uit de Arbowet worden nageleefd.

De Nederlandse regering heeft een orgaan in het leven geroepen speciaal om toe te zien op de naleving van mensenrechten in Nederland, waaronder de gelijke behandeling: het College voor de Rechten van de Mens (College), voorheen de Commissie Gelijke Behandeling (CGB).³⁷ Een van de taken van het College is het behandelen van individuele discriminatieklachten. Ook Poolse arbeidsmigranten die zich op grond van hun herkomst ongelijk behandeld voelen, kunnen een klacht indienen bij het College. De klacht kan uitmonden in een onderzoek en een (openbaar) oordeel. Andere taken van het College zijn onder andere het doen van onderzoek naar mogelijke mensenrechtenschendingen, het geven van voorlichting, mensenrechteneducatie en het rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland.

De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV-wet) is in 2009 in werking getreden. De wet heeft als doel dat iedere burger op lokaal niveau bij een laagdrempelige voorziening terecht kan met klachten over discriminatie. In Nederland is er ondertussen een uitgebreid netwerk van antidiscriminatiebureaus opgebouwd, die vragen van burgers

³³ Art. 137c-g en 429quater WvSr.

³⁴ Zie CGB 31 mei 2012, 2012-98; CGB 27 juli 2012, 2012-130.

³⁵ Zie CGB 18 april 2011, 2011-58 (uitzendbureau); CGB 18 april 2011, 2011-57 (inlener).

³⁶ Art. 3 lid 2 Arbowet.

³⁷ Zie www.mensenrechten.nl.

beantwoorden of burgers bijstaan bij de afwikkeling van hun discriminatieklachten. Een antidiscriminatiebureau kan een klacht over discriminatie voorleggen aan het College, dat daarover een oordeel kan geven. Tot slot hebben de antidiscriminatiebureaus ook de taak om discriminatieklachten te registreren om zo een beter inzicht te krijgen in de omvang van discriminatie in Nederland.³⁸

5.2 Situatie Poolse arbeidsmigranten in Nederland

Uit bronnenstudie en de interviews met professionals en Poolse arbeidsmigranten blijkt dat Poolse arbeidsmigranten in Nederland discriminatie ervaren. In 2010 uitte het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (CESCR) al haar zorgen over het "feit dat migranten en personen van etnische minderheden in Nederland geconfronteerd blijven worden met discriminatie bij het genot van hun economische, sociale en culturele rechten, en in het bijzonder met betrekking tot werkgelegenheid, huisvesting".³⁹ Een aantal knelpunten wordt in deze paragraaf besproken.

5.2.1 Uitsluiting bij vervulling vacature

Het discriminatieverbod houdt mede in dat een werkgever of uitzendbureau geen onderscheid mag maken bij de werving en selectie op grond van nationaliteit of herkomst.⁴⁰ Vacatures kunnen dus zowel door geschikte Nederlandse als Poolse kandidaten opgevuld worden. Doorslaggevend daarbij moet de match met het functieprofiel zijn, de herkomst mag geen rol spelen. Toch doen Poolse arbeidsmigranten in hun zoektocht naar nieuw werk in Nederland ervaringen van ongelijke behandeling op.⁴¹ Dat blijkt ook uit het volgende citaat van een geïnterviewde Poolse arbeidsmigrant:

Bij verschillende uitzendbureaus staat met koeienletters op de voorgevel dat men op zoek is naar reachtruckchauffeurs. Eenmaal binnen hoor ik dat ik niet geschikt ben, omdat ik geen Nederlands spreek. Uit navraag bij het inlenende bedrijf blijkt echter dat het helemaal niet nodig is om Nederlands te spreken; Engels volstaat. Maar het uitzendbureau had hier geen boodschap aan en wilde me de baan niet geven.

5.2.2 Ongelijke beloning

Een werkgever heeft de plicht zijn werknemers hetzelfde te betalen voor hetzelfde werk. Dat betekent niet dat een werkgever werknemers die arbeid van (nagenoeg) gelijke waarde vervullen precies hetzelfde loon moet betalen, maar dat het loon moet zijn berekend op grond van gelijkwaardige beloningsmaatstaven.⁴² Betaalt een werkgever zijn Poolse werknemers minder en is dat terug te voeren op het toepassen van verschillende beloningsmaatstaven voor hetzelfde werk, dan kan er sprake zijn van discriminatie op grond van afkomst bij de beloning (arbeidsvoorwaarden).⁴³ Het vaststellen van discriminatie is (ook voor de arbeidsmigranten zelf) lastig wanneer een werkgever of uitzendbureau uitsluitend werkt met Poolse arbeidsmigranten⁴⁴, zoals in de land- en

³⁸ Art. 2 ADV-wet.

³⁹ Slotcommentaar van het CESCR over de vierde en vijfde rapportage van Nederland (2010).

⁴⁰ Art. 5 lid 1 sub a t/m d Awgb.

⁴¹ Discriminatie op grond van herkomst belemmert (niet-westerse) migranten de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit blijkt uit o.a. Andriessen e.a. 2012.

⁴² Zie de artikelen 7 t/m 9 Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen. De CGB heeft eerder geoordeeld dat er in beginsel geen beletsel aanwezig is om deze systematiek die ziet op onderzoek op grond van geslacht ook toe te passen bij het onderzoek naar onderscheid op grond van ras; zie CGB 2008-127.

⁴³ Art. 5 lid 1 sub e Awgb.

⁴⁴ Strijbosch 2010.

tuinbouwsector dikwijls het geval is. Een vergelijking tussen het loon van de arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers is dan niet mogelijk. Toch lijkt het erop dat Poolse arbeidsmigranten in de land- en tuinbouwsector over het algemeen minder verdienen dan Nederlandse werknemers in dezelfde functie. Een geïnterviewde informant van het PLON zegt hierover:

In het algemeen worden mensen (lees: Poolse arbeidsmigranten) nooit boven het minimumloon betaald, in tegenstelling tot hun Nederlandse collega's die hetzelfde werk doen maar dan wel voor het cao-loon.

Ook een Poolse arbeidsmigrant, werkzaam in een chrysantenkwekerij, geeft aan dat er een verschil bestaat in de beloning van Poolse arbeidsmigranten en hun Nederlandse collega's:

Ik merk dat Poolse arbeidsmigranten anders worden behandeld dan Nederlanders. Nederlanders krijgen meer betaald.

Ongelijke beloning van Poolse arbeidsmigranten komt ook voor buiten de land- en tuinbouwsector. In 2010 kwam de CGB (nu: College) tot de conclusie dat een Nederlandse viskwekerij op grond van nationaliteit ongelijk beloonde en daarmee discrimineerde.⁴⁵ Dit oordeel kwam tot stand nadat de viskwekerij haar Poolse seizoensarbeiders al jarenlang lager beloonde dan haar 'vaste' Nederlandse werknemers. Een ander voorbeeld van ongelijke beloning komt uit de metaalindustrie. In 2012 kwam de voorzieningenrechter in Groningen tot de uitspraak dat Poolse metaalmedewerkers, in tegenstelling tot hun Nederlandse collega's, in de Eemshaven niet werden uitbetaald volgens de normen van de cao. De werkgever werd veroordeeld alsnog de cao na te leven.⁴⁶

5.2.3 Discriminatie bij overige arbeidsvoorwaarden

Discriminatie van Poolse arbeidsmigranten komt niet alleen voor in de beloning, maar ook in de overige arbeidsvoorwaarden. De Poolse arbeidsmigrant uit het vorige voorbeeld geeft aan dat hij niet alleen minder verdiende dan zijn Nederlandse collega's, maar dat hij ook verplicht werd om meer uren te werken.

Nederlanders krijgen meer betaald, werken maximaal acht uur per dag en werken niet in het weekend.

Ook in het uitbetalen van verlof of vakantiegeld bestaan er verschillen tussen Poolse arbeidsmigranten en hun Nederlandse collega's. De informant van het PLON zegt hierover:

Het salaris van Poolse arbeidsmigranten wordt vaak pas aan het einde van de werkperiode uitbetaald, waardoor er ondoorzichtigheid bestaat over het salaris. Is het verlof bijvoorbeeld wel uitbetaald, of het vakantiegeld?

5.2.4 Zwakke rechtspositie door uitzendbeding

Het aandeel arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen (waarvan het merendeel uit Polen) dat via een uitzendbureau in de Nederlandse land- en tuinbouwsector werkt, is hoger dan het aandeel Nederlandse werknemers dat via een uitzendbureau in die sector werkt.⁴⁷ Dit heeft tot gevolg dat de rechtspositie van Poolse arbeidsmigranten in de land- en tuinbouwsector relatief zwak is ten opzichte van hun Nederlandse collega's.

⁴⁵ CGB 6 november 2008, 2008-127 en CGB 9 maart 2010, 2010-36.

⁴⁶ Rb. Groningen 5 oktober 2012, LJM: BX9234.

⁴⁷ Berkhout & Hof 2012, fig. 13.

Werknemers die via een uitzendbureau bij een inlener aan de slag gaan, krijgen in de eerste periode namelijk een zogenaamd fase A uitzendcontract met uitzendbeding. Dit betekent dat het contract met het uitzendbureau van rechtswege afloopt wanneer de inlener afziet van de diensten van de werknemer of wanneer de werknemer ziek wordt. Pas als de werknemer voor langere tijd door een uitzendbureau wordt uitgeleend, bouwt hij meer rechten bij het uitzendbureau op. Voor veel Poolse arbeidsmigranten is dit echter niet weg gelegd: zij verblijven veelal voor tijdelijke periodes in Nederland, al dan niet uit eigen keuze.⁴⁸ Een onderzoek van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) bevestigt dat het aantal arbeidsmigranten dat in de eerste fase onder het uitzendbeding werkt groot is: maar liefst 73% van alle arbeidsmigranten die werkzaam zijn bij de uitzendbureaus die zijn aangesloten bij de ABU, zijn werkzaam in fase A.

5.2.5 Discriminatie op de werkvloer

Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is vermeld, is de werkgever verplicht om zorg te dragen voor een discriminatievrije werkvloer. Dat niet iedere werkgever of ieder uitzendbureau hier voldoende zorg voor draagt, blijkt bijvoorbeeld uit de bestaande vooroordelen over Poolse arbeidsmigranten en excessief drankgebruik. Poolse arbeidsmigranten vertellen hierover:

De werkgever behandelde me slecht. Hij noemde me dom en schold me uit voor dronkenlap. Hij zei dat ik mijn werk niet goed deed, terwijl dat helemaal niet zo is. Ik heb veel werkervaring en mijn vorige werkgevers hebben nooit klachten over me gehad. Het voelde echt als psychische mishandeling.

Op een dag had ik ruzie met de werkgever omdat hij me met te weinig respect behandelde en te weinig betaalde. Ik zei hem dat ik aan het einde van de week weg zou gaan, en hij vertelde me dat ik gelijk kon vertrekken. Zonder loon. Hij beweerde dat ik in de laatste werkweek expres bloemen had kapot gemaakt. Hierop schakelde ik de politie in, maar de werkgever was hier niet van onder de indruk. Hij verklaarde ten aanzien van de politie dat het 'slechts' om een Pool ging die toch altijd dronken is en om geld vraagt.

5.3 Wat doet de overheid eraan?

Het verbod van discriminatie is in alle mensenrechtenverdragen neergelegd. Om naleving van dit mensenrecht te garanderen, heeft de Nederlandse wetgever dit mensenrecht tevens verankerd in nationale wetgeving, zoals in de AWGB en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

Een deel van de handhaving op het discriminatieverbod wordt uitgevoerd door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). De ISZW heeft namelijk de verplichting om de Arbowet te handhaven en dient werkgevers te controleren op het voeren van een beleid gericht op het beperken van de psychosociale arbeidsbelasting, waaronder ook discriminatie op de werkvloer is begrepen. In de praktijk betekent dit dat de ISZW optreedt wanneer zij concrete klachten van discriminatie ontvangt.⁴⁹ Sinds 2009 is slechts een zeer beperkt aantal klachten over discriminatie bij de ISZW binnengekomen. De aard en herkomst van deze klachten zijn voorsnog onbekend.⁵⁰

Het is de taak van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) om de non-discriminatiebepalingen in het WvS te handhaven. Tevens zijn de politie en het OM belast

⁴⁸ Willemsen 2010.

⁴⁹ Zie https://www.inspectieszw.nl/contact/melden_en_aanvragen/.

⁵⁰ Bron: informant ISZW.

met de opsporing. Om de opsporing en handhaving van deze bepalingen te verbeteren heeft de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) een aantal maatregelen getroffen ter verhoging van de meldings- en aangiftebereidheid van discriminatie.⁵¹ In december 2012 zijn hier al de volgende resultaten in geboekt: (1) verbeterde terugkoppeling naar melders en aangevers bij politie en OM, (2) uitbreiding mogelijkheden voor anonieme aangiften, (3) implementatie van Multichannelaanpak⁵² per 1 januari 2013 en (4) verbeterd meldformulier en betere informatie via www.hatecrimes.nl. Daarnaast wordt er in de strafrechtketen gewerkt aan de deskundigheidsbevordering ten aanzien van discriminatie.⁵³

De Nederlandse regering zorgt ervoor dat zij haar arbeidsmigranten informeert over hun rechten in Nederland. Dit gebeurt onder andere aan de hand van de folder 'Nieuw in Nederland', die zowel via internet als op papier beschikbaar is. De folder gaat niet expliciet in op gelijke behandeling, maar informeert wel over de wettelijke normen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. De brochure wordt via verschillende kanalen verspreid, onder andere via Nederlandse ambassades, gemeenten, migrantenorganisaties en ngo's.⁵⁴

Tot slot heeft de Minister van SZW een pakket van wettelijke en beleidsmaatregelen aangekondigd in het Actieplan 'bestrijding schijnconstructies'. Het actieplan heeft als doel om de omzeiling van wet- en regelgeving door bedrijven tegen te gaan, maar ziet daarnaast ook op het beëindigen van de verdringing, onderbetaling en uitbuiting van werknemers. Een aantal van deze maatregelen wordt genoemd in paragraaf 6.3. Indirect helpen de voorgenomen maatregelen ook in het tegen gaan van ongelijke behandeling tussen Poolse arbeidsmigranten en hun Nederlandse collega's.

5.4 Belemmeringen om zonder discriminatie in Nederland te kunnen werken

Het verbod van discriminatie is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen en in nationale wetgeving (paragraaf 5.1). De overheid verricht daarnaast inspanningen om discriminatie te bestrijden (paragraaf 5.3). Toch komt het in praktijk nog regelmatig voor dat Poolse arbeidsmigranten geconfronteerd worden met discriminatie, met name in werksituaties (paragraaf 5.2). In deze paragraaf wordt een aantal factoren besproken die Poolse arbeidsmigranten belemmeren om zonder ervaringen van discriminatie te kunnen werken. Deze factoren zijn genoemd tijdens de interviews met professionals en Poolse arbeidsmigranten.

De *eerste* belemmering voor Poolse arbeidsmigranten om zonder discriminatie in Nederland te kunnen werken, betreft de beperkte of afwezige kennis van Poolse arbeidsmigranten over hun rechten in Nederland⁵⁵, inclusief het verbod van discriminatie. Nog steeds zijn er Poolse arbeidsmigranten die er niet van doordrongen zijn dat zij dezelfde rechten hebben als hun Nederlandse collega's en dat het voor de werkgever of het uitzendbureau verboden is om onderscheid te maken. Een informant van Fairwork zegt hierover:

Een aantal jaren geleden dachten Poolse arbeidsmigranten geen of nauwelijks rechten in Nederland te hebben. Dat verandert langzaam, maar nog steeds zijn er Poolse arbeidsmigranten die denken dat zij een andere rechtspositie hebben dan Nederlanders.

⁵¹ Kamerstukken II 2012/13, 30950, nr. 47.

⁵² Burgers kunnen middels de Multichannelaanpak aangiften doen via verschillende kanalen: telefoon, internet, op bureau, op locatie.

⁵³ Kamerstukken II 2012/13, 30950, nr. 47.

⁵⁴ Bron: informant SZW.

⁵⁵ Willemsen 2010.

Wat verder problematisch is, is de beperkte of afwezige kennis van Poolse arbeidsmigranten over de klachtenprocedures van de ISZW en het College. Beide instanties ontvangen niet tot nauwelijks klachten van Poolse arbeidsmigranten over discriminatie op de werkvloer. De laatste en enige klacht die het College ontving (als CGB) van een Poolse arbeidsmigrant over discriminatie op het werk komt uit 2008.⁵⁶ Overigens kan op basis van het beperkte aantal klachten bij het College of de ISZW niet de conclusie getrokken worden dat er ook nauwelijks sprake is van discriminatie op de werkvloer onder Poolse arbeidsmigranten. Het aantal klachten dat het College of de ISZW ontvangt is namelijk voor een belangrijk deel afhankelijk van de meldingsbereidheid⁵⁷, waarover meer wordt uitgelegd bij de vijfde belemmering.

De *tweede* belemmering betreft de geïsoleerde positie waarin een deel van de Poolse arbeidsmigranten verkeert.⁵⁸ Hiermee wordt bedoeld dat sommige Poolse arbeidsmigranten vrijwel geen Nederlandse collega's hebben en tevens niet of nauwelijks in contact komen met Nederlanders vanwege spaarzame vrije tijd en afgelegen huisvesting. Een informant die woonachtig is in de gemeente Zundert zegt hierover:

Ik heb me het meest verbaasd over de onzichtbaarheid van de enorme groep arbeidsmigranten in onze kleine gemeente. De bewoners en de arbeidsmigranten leven helemaal langs elkaar heen.

Het ontbreken van Nederlandse collega's maakt het voor Poolse arbeidsmigranten onmogelijk om de eigen arbeidssituatie te vergelijken. Hierdoor ontbreekt voor hen het inzicht dat hun rechtspositie en beloning negatief afwijkt van Nederlandse werknemers die in dezelfde sector werken. Verder kan de geïsoleerde positie van Poolse arbeidsmigranten tot gevolg hebben dat zij geen 'Nederlands' netwerk opbouwen⁵⁹, van waaruit zij informatie kunnen inwinnen over hun rechten of over de Nederlandse infrastructuur voor klachtbehandeling inzake discriminatie. Het ontbreken van Nederlandse contacten is tevens niet bevorderlijk voor de Nederlandse taalbeheersing.

De *derde* belemmering in de realisatie van het recht op gelijke behandeling betreft de acceptatie van de situatie.⁶⁰ Ook al beseffen Poolse arbeidsmigranten dat er verboden onderscheid wordt gemaakt tussen hen en de Nederlandse collega's, hun situatie is altijd nog beter dan in het thuisland. Bovendien voelen de Poolse arbeidsmigranten te zeer de noodzaak om geld te verdienen en zijn zij blij werk in Nederland gevonden te hebben.

De *vierde* belemmering betreft de vindbaarheid van alternatief werk, waarin Poolse arbeidsmigranten gelijk worden behandeld aan hun Nederlandse collega's. Het vinden van nieuw werk kan namelijk lastig zijn, zeker in tijden van economische crisis en stijgende werkloosheid. Daarnaast weet men van tevoren nooit zeker of een werkgever of uitzendbureau zich aan de gelijkebehandelingswetgeving houdt. In sommige gevallen zal men dat ook nooit weten; veel werkgevers in de land- en tuinbouwsector en uitzendbureaus werken uitsluitend met (Poolse) arbeidsmigranten. De moeilijke vindbaarheid van alternatief werk maakt dat Poolse arbeidsmigranten moeilijk kunnen ontsnappen aan een arbeidssituatie waarin zij ongelijk behandeld worden.

⁵⁶ CGB 6 november 2008, 2008-127 en CGB 9 maart 2010, 2010-36.

⁵⁷ Andriessen & Fernee 2012 en Holzmann & Lempens 2008.

⁵⁸ O.a. Strijbosch 2010 en Willemsen 2010.

⁵⁹ Pool 2011.

⁶⁰ Willemsen 2010.

De *vijfde* belemmering betreft de reactieve manier waarop de ISZW het beleid handhaaft ten aanzien van het beperken van de psychosociale werkbelasting, waaronder ook discriminatie op de werkvloer valt. De ISZW controleert niet pro-actief of werkgevers een risico-inventarisatie hebben gemaakt ten aanzien van discriminatie binnen het bedrijf en, indien noodzakelijk, beleid hebben opgesteld om discriminatie binnen het bedrijf te voorkomen. De ISZW komt pas in actie wanneer zij concrete klachten heeft ontvangen over discriminatie op de werkvloer. Deze reactieve manier van handhaven biedt onvoldoende bescherming tegen discriminatie van Poolse arbeidsmigranten op de werkvloer. Ten eerste omdat de kennis van Poolse arbeidsmigranten over deze klachtenprocedure beperkt is (zie de eerste belemmering). Ten tweede omdat de reactieve handhaving te veel over laat aan de bereidheid van Poolse arbeidsmigranten om daadwerkelijk een klacht in te dienen: kan hij hiervoor genoeg tijd vinden gezien zijn lange werkdagen en/of heeft hij het lef om deze klacht in te dienen? Voor de Poolse arbeidsmigrant bestaat namelijk het risico op victimisatie: nogmaals slachtoffer worden van hetzelfde incident, enkel omdat men hier melding van maakt.

5.5 Aanbevelingen voor de overheid om het recht op gelijke behandeling te waarborgen

In paragraaf 5.4 is een zestal factoren besproken die Poolse arbeidsmigranten belemmeren om zonder ervaringen van discriminatie in Nederland te kunnen werken. In deze paragraaf worden een aantal maatregelen genoemd die de overheid kan nemen, bovenop de maatregelen die zij al neemt, om het verbod op discriminatie voor Poolse arbeidsmigranten in Nederland beter te waarborgen. Deze maatregelen zullen bijdragen aan het wegnemen van de belemmeringen die in de voorgaande paragraaf zijn genoemd. Daarmee voldoet de Nederlandse regering verder aan haar mensenrechtelijke verplichtingen.

1. Proactieve handhaving ISZW van anti-discriminatiebeleid bij de werkgever. Naast het opstellen van regels die de gelijke behandeling van onder andere Poolse arbeidsmigranten waarborgen, heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ook de taak om de naleving van deze regels te beschermen en te controleren ('*duty to protect*'). Bezien vanuit deze opdracht volstaat het voor de ISZW niet om enkel reactief te handhaven op een anti-discriminatiebeleid. Een actieve vorm van handhaving zal nodig zijn om discriminatie van Poolse arbeidsmigranten in de arbeid te voorkomen en te bestrijden. Ook is het van belang dat de ISZW werkt aan de verhoging van de bekendheid van haar klachtenprocedure als het gaat om discriminatie. Zeker onder groepen die een verhoogd risico op discriminatie hebben, zoals Poolse arbeidsmigranten.

2. Aandacht voor loonverschil tussen Poolse en Nederlandse werknemers. De Minister van SZW streeft naar gelijk loon voor gelijk werk.⁶¹ Middels een uitgebreid actieplan⁶² acht hij de loonverschillen tussen arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers, die zijn ontstaan door schijnconstructies, tegen te gaan. Een aantal van de maatregelen uit dit actieplan wordt genoemd in paragraaf 6.3. Het College looft de Minister vanwege de aangekondigde maatregelen, maar adviseert hem ook oog te blijven houden voor loonverschillen waar andere mechanismen dan schijnconstructies aan ten grondslag liggen. Om meer inzicht in deze loonverschillen te krijgen, zou het een goede eerste stap voor de Minister van SZW zijn om deze middels onderzoek in kaart te brengen. Eerste sector waar dit onderzoek uitgevoerd

⁶¹ Zie brief van de Minister van SZW van 11 april, betreffende de aanpak schijnconstructies.

⁶² Zie bijlage bij de brief van de Minister van SZW van 11 april, betreffende de aanpak schijnconstructies.

zou kunnen worden is de land- en tuinbouwsector. Eventueel kan de Minister voor het onderzoek gebruik maken van de instrumenten die het College heeft ontwikkeld om onderzoek te doen naar (on)gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Mochten er uit het onderzoek loonverschillen blijken, dan betreft de tweede stap voor de Minister het verkleinen van die verschillen. Op die manier geeft de overheid invulling aan de bescherming van het verbod van discriminatie.

3. Laagdrempelig loket op gemeentelijk niveau.

Het blijkt voor de Minister van SZW lastig om in contact te komen met Poolse arbeidsmigranten. De groep heeft het onder meer te druk met werk, is de Nederlandse taal onvoldoende machtig en voelt lang niet altijd de noodzaak om met de overheid in contact te treden. Het werk dat in Nederland geboden wordt is al gauw beter betaald dan in Polen. Toch is er een aantal redenen om vanuit de overheid contact te hebben met Poolse arbeidsmigranten. Ten eerste om hen te informeren over hun rechten in Nederland, inclusief het verbod op discriminatie, en de bestaande juridische procedures en klachtinstanties. Ten tweede om informatie in te winnen vanuit de Poolse groep, niet alleen ten aanzien van problemen of klachten, ook ten aanzien van hun behoeften. Het verspreiden van brochures, zoals het kabinet wil, is dus zinvol, maar niet genoeg.

Een laagdrempelig loket op gemeentelijk niveau kan een belangrijke rol spelen in het contact tussen de overheid en Poolse arbeidsmigranten. In dit loket worden vragen van arbeidsmigranten ter plekke of zo snel mogelijk beantwoord. Klachten worden zo spoedig mogelijk in behandeling genomen of doorgezet naar de daarvoor bestemde instanties (gemeentelijk antidiscriminatiebureau, College, ISZW, enzovoort). Het is de taak van de loketmedewerker om de arbeidsmigrant in alle gevallen te voorzien van een terugkoppeling.⁶³ Bij voorkeur kan deze medewerker de arbeidsmigranten in het Pools te woord staan. Ter inspiratie dient de pilot gegevensuitwisseling van de Gemeente Rotterdam, waarin gemeentelijke en landelijke instanties nauw samenwerken om knelpunten aan te pakken.⁶⁴ Een andere *good practice* is het Informatie Punt Polen (IPP) in de gemeente Hillegom.⁶⁵ In dit IPP worden spreekuren georganiseerd waarin informatie vanuit de Poolse groep wordt gehaald en tevens informatie wordt gebracht.

Het laagdrempelig loket kan tijdens de registratie van Poolse arbeidsmigranten in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) onder de aandacht worden gebracht. Niet iedere Poolse arbeidsmigrant laat zich registreren, maar in principe geldt er een registratieplicht wanneer sprake is van een verblijf van langer dan vier maanden. Het kabinet werkt al aan de verbeterde registratie van EU-burgers en kan deze verder stimuleren door opvolging te geven aan de aanbeveling over laagdrempelige registratiemogelijkheden (zie paragraaf 7.5). Uiteraard kan het laagdrempelig loket

⁶³ De transparantie van het meldings- en aangifteproces is van het grootste belang, zo is ook gebleken uit een expertmeeting over het verhogen van de meldingsbereidheid. Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 30950, nr. 47.

⁶⁴ In de pilot gegevensuitwisseling van de gemeente Rotterdam worden "signalen tussen landelijke en gemeentelijke handhavende diensten uitgewisseld. Het Regionaal Coördinatiecentrum Fraudebestrijding (RCF) fungeert als servicepunt. Het RCF registreert, veredelt en analyseert de signalen, zet ze uit naar de relevante instantie(s) en zorgt ervoor dat terugkoppeling over de afhandeling plaatsvindt. Door middel van dit project ontstaat inzicht in het aantal, de aard en de kwaliteit van de signalen en de capaciteit die met de verwerking ervan gemoeid is." In: Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2011/12*, 17050, nr. 419.

⁶⁵ Zie ook

<http://www.hillegom.nl/default/onderwijswerkenzorg/werkinkomen/informatiepuntpolennederlands/>

ook ter sprake worden gebracht wanneer een Poolse arbeidsmigrant zich laat registreren in de Registratie Niet Ingezetenen (RNI). De RNI wordt naar verwachting in de loop van 2013 wordt geïmplementeerd (zie ook hiervoor paragraaf 7.5).

4. Wijzen op individuele klachtenprocedure College.

Het Ministerie van SZW informeert Poolse arbeidsmigranten momenteel via de folder 'Nieuw in Nederland'. In deze folder worden nieuwe arbeidsmigranten wegwijs gemaakt in het werken en wonen in Nederland. In deze folder wordt ook aandacht besteed aan de Nederlandse infrastructuur, zodat arbeidsmigranten bij vragen of klachten weten waar zij terecht kunnen. Nog niet opgenomen in de folder is de klachtenprocedure van het College. Het Ministerie van SZW kan deze procedure alsnog in de folder opnemen. Het vergroot de bekendheid van de procedure, wat mogelijk leidt tot een hogere instroom en behandeling van klachten. Op die manier kan er daadwerkelijk iets aan de problematiek worden gedaan en werkt de overheid aan de verwezenlijking van het verbod van discriminatie. Uiteraard heeft het College zelf ook de taak om haar klachtenprocedure inzake (potentiële) discriminatie voldoende kenbaar te maken.

6. Recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

6.1 Wat is het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden?

Net als ieder ander hebben Poolse arbeidsmigranten in Nederland recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden draagt bij aan een behoorlijke levensstandaard voor Poolse arbeidsmigranten en beschermt hen tegen uitbuiting.⁶⁶ Het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is vastgelegd in een aantal mensenrechtenverdragen⁶⁷. In die verdragsbepalingen is uitgewerkt dat hieronder moet worden verstaan dat zij onder meer recht hebben op een redelijke beloning, en een hogere beloning voor overwerk, waarmee Poolse arbeidsmigranten kunnen voorzien in het eigen levensonderhoud en dat van hun gezin. Inhoudingen op het loon zijn alleen toegestaan als dat bij wet is voorgeschreven of vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Andere kenmerken van behoorlijke arbeidsvoorwaarden zijn een schriftelijk contract, redelijke dagelijkse en wekelijkse werktijden (inclusief rusttijden), een wekelijkse rustdag, het behoud van loon tijdens de (jaarlijkse) vakantie en voor algemeen erkende feestdagen en bescherming tegen onredelijk ontslag. Ook de arbeidsomstandigheden moeten goed zijn in de zin van gezond en veilig.⁶⁸

De Internationale Arbeidsorganisatie (*International Labour Organisation* (ILO)), waarin naast de regeringen van staten ook de werknemers- en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd zijn, geeft invulling aan het recht op *decent work for all*, onder andere in de *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* uit 1998 en door het uitvoeren van haar *Decent Work Agenda*, waarin de ontwikkeling van arbeidsstandaarden verder wordt uitgewerkt.⁶⁹ Daarnaast heeft de ILO een verdrag opgesteld dat specifiek ziet op de veiligheid en gezondheid van werknemers in de agrarische sector⁷⁰ en een verdrag dat erop toe ziet dat werknemers beschermd worden tegen onredelijk ontslag.⁷¹ Ook het Comité (CESCR) dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) heeft toegelicht wat onder werk met behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moet worden verstaan:

" This is work that respects the fundamental rights of the human person as well as the rights of workers in terms of conditions of work safety and remuneration. It also provides an income allowing workers to support themselves and their families as highlighted in article 7 of the Covenant. These fundamental rights also include respect for the physical and mental integrity of the worker in the exercise of his/her employment" .⁷²

Het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden komt in het geding als Poolse arbeidsmigranten geen redelijke beloning ontvangen voor hun arbeid. Hiervan kan sprake zijn wanneer beneden het wettelijk minimumloon wordt beloond. Het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden komt ook in het geding als Poolse arbeidsmigranten uitzonderlijk lange werkdagen maken, zonder uitbetaling van overwerkvergoeding. Ook het niet doorbetalen van loon tijdens vakanties is een serieuze

⁶⁶ Moeckli e.a. 2010

⁶⁷ O.a. in art. 23 UVRM, art. 24 UVRM, art. 6 IVESCR, art. 7 IVESCR, art. 31 Handvest van de grondrechten van de EU, art. 2 ESH, art. 3 ESH, art. 4 ESH.

⁶⁸ Moeckli e.a. (2010).

⁶⁹ Zie www.ilo.org.

⁷⁰ ILO No. 184 2001.

⁷¹ ILO No. 158 1982.

⁷² CESCR *General Comment* No. 18 2006.

kwestie als het gaat om het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, evenals het discriminatoir bejegenen van Poolse arbeidsmigranten.⁷³

6.1.1 Verplichtingen voor de overheid

Het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is in de nationale wetgeving onder andere uitgewerkt in het Burgerlijk Wetboek (BW, boek 7, titel 10), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) ziet toe op de naleving van de laatste drie wetten. Hiermee geeft de overheid invulling aan haar verplichting om mensenrechten te respecteren, beschermen en te vervullen. In haar '*duty to fulfill*' ten aanzien van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, kan de overheid voorlichting geven over wetgeving en beleid.

De invulling die wordt gegeven aan het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is, net als aan andere sociaal economische rechten, in de loop de tijd aangepast aan de tijdsgeest en zal zich ook in de toekomst blijven ontwikkelen. Het is de opdracht van de Nederlandse regering om ervoor te zorgen dat de hedendaagse interpretatie van behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de praktijk worden bewerkstelligd en verwezenlijkt.

6.2 Situatie Poolse arbeidsmigranten in Nederland

Knelpunten in de realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kunnen zich zowel voordoen in geval de arbeidsmigrant rechtstreeks bij de werkgever in dienst is, als wanneer een arbeidsmigrant bij een uitzendbureau in dienst is.⁷⁴ Dit blijkt zowel uit de interviews met professionals, als uit de interviews met Poolse arbeidsmigranten. In deze paragraaf komen verschillende knelpunten aan de orde.

6.2.1 Contracten in het Nederlands niet begrijpelijk voor Poolse arbeidsmigrant

Uit de interviews met Poolse arbeidsmigranten blijkt dat het contract met de werkgever of het uitzendbureau niet altijd in een taal wordt aangeboden die begrijpelijk is voor de arbeidsmigrant.⁷⁵ Dit is problematisch omdat een arbeidsmigrant op deze manier niet weet welke rechten en verplichtingen hij aangaat. Hierdoor is hij kwetsbaar voor uitbuiting. Een respondent, een Poolse arbeidsmigrant, zegt hierover het volgende:

Ik had het werk gevonden via het wervingsbureau in Polen. Met dit wervingsbureau sloot ik alleen een contract voor het vervoer per bus naar Nederland. Het was niet toegestaan om op eigen gelegenheid naar Nederland te reizen. Toen ik in Nederland kwam, moest ik het contract van het uitzendbureau tekenen; dit was in het Nederlands.

Het uitzendbureau had voor de betreffende arbeidsmigrant geen contract in het Pools of het Engels beschikbaar. Toch tekende hij het contract. De reeds gemaakte transportkosten moesten namelijk worden terugverdiend.

Andere informanten melden dat het ook voorkomt dat Poolse arbeidsmigranten in het land van herkomst al een contract aangaan met Nederlandse werkgevers of uitzendbureaus. Dit contract is in het Pools. Eenmaal in Nederland wordt dit contract door de werkgever of het

⁷³ Het onderwerp discriminatoire bejegening wordt besproken in hoofdstuk 5.

⁷⁴ In Nederland zijn naar schatting ca. 5.000 tot 6.000 malafide uitzendbureaus actief, die meer dan 100.000 mensen bemiddelen, zie De Bondt e.a. 2011.

⁷⁵ Zie ook: Willemsen 2010.

uitzendbureau ter zijde geschoven en wordt de arbeidsmigrant een nieuw contract in het Nederlands aangeboden. Ook dan weigeren arbeidsmigranten niet om te tekenen, ook al weten zij niet of de inhoud ervan gelijk is aan het contract dat zij in Polen hebben ondertekend; voor velen is de reis naar Nederland een investering die moet worden terugverdiend.

Tot slot speelt er ook het probleem dat arbeidsmigranten helemaal geen contract op schrift krijgen aangeboden.

6.2.2 Problemen bij de beloning

Poolse arbeidsmigranten signaleren dat er in Nederland problemen bestaan in de beloning. Zo kan het zijn dat het vakantiegeld niet wordt uitbetaald, dat het loon heel laat wordt uitbetaald of pas bij aankomst in het land van herkomst.⁷⁶ Ook komt het vaak voor dat het cao-loon niet wordt uitbetaald.⁷⁷ De volgende citaten kenmerken de onredelijke beloning die Poolse arbeidsmigranten ontvangen.

De werkgever betaalde eens per vier weken. Hij zorgde er altijd voor dat hij de laatste week niet betaalde, zodat mensen vanwege het achterstallige loon niet zouden vertrekken.

Eerst was ik direct bij de werkgever in dienst, maar later kon ik alleen nog maar bij de werkgever aan de slag via het uitzendbureau. Dit leidde ertoe dat mijn uren niet meer allemaal werden uitbetaald. Het uitzendbureau middelde namelijk mijn werkuren, zodat overuren in de ene week zouden worden gecompenseerd met een tekort aan uren in een andere week. Maar ik werkte nooit minder dan 40 uur per week! Ik verdiende hierdoor maar 7 euro per uur en dat was niet wat we hadden afgesproken. Ook liep ik de overwerkvergoeding mis.

Een informant die woonachtig is in het dorp Zundert constateert dat de arbeidsmigranten in zijn dorp onderbetaald worden door een champignonkwekerij:

Ze worden uitbetaald op basis van stukloon. Per gevuld bakje champignons ontvangen de arbeidsmigranten 5 cent, per kilo is dat dus 20 cent.

De redelijke beloning van Poolse arbeidsmigranten komt in gevaar wanneer onredelijke boetes worden ingehouden van het loon. Onderstaande citaten zijn illustrerend.

Het uitzendbureau hanteerde een boetesysteem op het werk. Als je op een doordeweekse dag ziek was, werd er 100 euro van je loon ingehouden. Was dit op een zaterdag, dan werd er 150 euro ingehouden. Was dit op een zondag, dan werd er 200 euro ingehouden. De boetes op zaterdag en zondag waren hoger omdat het uitzendbureau ervan uitging dat we de avond ervoor te veel hadden gedronken.

Het uitzendbureau legde verschillende boetes op, bijvoorbeeld als ik te laat op mijn werk kwam. Dat kostte me 25 euro. Als ik helemaal niet kwam, was de boete 50 euro.

Iedereen had zijn eigen mes. Als er eentje kwijt raakte leverde dat een boete op van 5 tot 10 euro.

⁷⁶ Zie ook: Willemsen 2010.

⁷⁷ Bron: informant PLON.

6.2.3 Té veel werkuren of juist té weinig uren

Er bestaan niet alleen knelpunten in de beloning, maar ook in de werktijden van Poolse arbeidsmigranten. Dit blijkt ook uit de literatuurstudie⁷⁸ en uit de interviews die zijn afgenomen bij Poolse arbeidsmigranten. In reactie op de vraag een toelichting te geven op hun werkuren, antwoordden zij in koor "Veel!". Ook wordt duidelijk dat hen niet wordt toegestaan om het aantal werkuren te beperken tot het redelijke, of om pauzes te nemen. De volgende citaten maken dit duidelijk.

Op papier werkte ik 8,5 uur per dag, maar eigenlijk werkte ik altijd meer uren. Soms startte ik om 5u in de ochtend en mocht ik pas om 23u weer naar huis. Over de werktijden werden nooit afspraken gemaakt. Deze werden dagelijks bepaald door de hoeveelheid werkzaamheden die volgens de werkgever nog gedaan moesten worden. Als je niet deed wat de werkgever zei, dan hoefde je de volgende dag niet meer terug te komen. Hij zei dan: "Ik kan altijd wel mensen vinden die wel voor me willen werken".

We moesten veel werken. De werktijden waren zeer onregelmatig, maar vaak van 6u 's ochtends tot 23u 's avonds, 7 dagen per week. Soms 3 weken achter elkaar. Pauzes werden niet toegestaan. De hoeveelheid werk was afhankelijk van de groei van de champignons, welke (lees: groei) compleet gereguleerd werd door de werkgever. Als je vroeg om minder uren te werken, kreeg je altijd het antwoord: "Als je hier niet leuk vindt, dan heb ik voor jou tien anderen". Bovendien zorgde de werkgever er dan voor dat je in de week erop extra veel uren moest maken.

Ik werd gedwongen om tot 23u30 te werken, maar ik voelde me heel moe en niet lekker. Ik belde het uitzendbureau op om te vragen of ik niet naar huis mocht. De enige reactie die ik kreeg was dat ik voor haar een Roemeen was (voor Polen is dat een belediging die betekent dat je niet hard werkt) en dat ik terug aan het werk moest gaan. Dat heb ik toen gedaan, huilend...⁷⁹

Naast het garanderen van redelijke werktijden, spelen er ook problemen in het verschaffen van voldoende werkuren. De informant van de Poolse ambassade heeft hierover al veel klachten ontvangen van Poolse arbeidsmigranten. Zo komt het voor dat uitzendbureaus Poolse werknemers naar Nederland halen met de belofte dat zij 40 uur per week kunnen werken. Dit wordt echter niet in het contract vastgelegd, of komt bijvoorbeeld vast te liggen in een fase A uitzendcontract dat het uitzendbureau enkel verplicht tot het uitbetalen van de feitelijk gewerkte uren.⁸⁰ Wat zeker wel vastgelegd wordt, is dat de huur van de woonruimte wordt ingehouden op het loon, evenals de vervoerskosten voor de reis naar Nederland. Als dan in de praktijk blijkt dat er onvoldoende werkuren voor de arbeidsmigrant beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat het uitzendbureau enkele 'stand-by'-Polen naar Nederland heeft laten komen, komt de arbeidsmigrant in de schulden terecht.⁸¹ De huur moet immers wel betaald worden. Gevolg is tevens dat de arbeidsmigrant aan het uitzendbureau gebonden blijft tot hij zijn schulden heeft afgelost.⁸²

⁷⁸ Willemsen 2010.

⁷⁹ Uit het citaat blijkt tevens dat Poolse arbeidsmigranten door hun werkgever of uitzendbureau worden beledigd. Het onderwerp 'discrimatoire bejegening' komt terug in het hoofdstuk 5.

⁸⁰ Art. 30 ABU Cao.

⁸¹ Het kan zelfs voorkomen dat een uitzendbureau doelbewust Poolse arbeidsmigranten naar Nederland haalt om zijn vaste lasten voor huisvesting te kunnen dekken. Bron: informant PLON.

⁸² Fairwork 2012.

6.2.4 Verlof geen vanzelfsprekendheid

Zoals uit de eerste paragraaf is gebleken, komt het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in het geding als een arbeidsmigrant geen redelijke beperkingen van de werktijden heeft. Een van die beperkingen wordt gevormd door verlof. Echter, voor de Poolse arbeidsmigranten in Nederland lijkt verlof geen vanzelfsprekendheid. Ook blijkt onder andere uit het interview met een informant van Stichting Pools Overlegplatform in Nederland (PLON) dat arbeidsmigranten geen betaald verlof krijgen. Arbeidsmigranten zelf zeggen er het volgende over:

De eigenaresse van het uitzendbureau was heer en meester over het verlof. Als je een aanvraag had gedaan, dan hoorde je pas een dag van tevoren of je verlof werd toegekend; via Facebook. Ook kon het zijn dat je reeds op vakantie was en dat je via Facebook hoorde dat je nog een week langer vakantie had. Terwijl je er niet eens om had gevraagd!

De coördinatoren probeerden ons vooral tegen te werken. Als je vroeg om verlof op een zaterdag, kon je er op rekenen dat je verlof kreeg op vrijdag of zondag. Het is een echtpaar geen een keer gelukt om op dezelfde dag vrij te krijgen.

Bij ieder verlof werd 250 euro van je loon ingehouden, zodat het uitzendbureau er zeker van was dat je terug zou komen.

Een collega kreeg op een dag het nieuws dat haar zoon bij een auto-ongeluk was omgekomen. Zij wilde direct met verlof en belde hiervoor het uitzendbureau. De medewerkster vroeg geïrriteerd waarom de vrouw niet een dag eerder om een vrije dag had gevraagd. De collega antwoordde dat als zij een dag van te voren had geweten dat haar zoon zou overlijden, zij waarschijnlijk haar zoon had gebeld om te vragen of hij die dag niet de weg op wilde gaan.

6.2.5 Onveilige werkomstandigheden

Tot slot hebben verschillende professionals tijdens het interview aangegeven dat de condities waaronder arbeidsmigranten werken, (zeer) onveilig kunnen zijn.⁸³ De volgende citaten van Poolse arbeidsmigranten illustreren de onveilige omstandigheden:

Voordat we in dienst werden genomen door de werkgever, moesten we een verklaring ondertekenen waaruit bleek dat de werkgever in geen enkel ongeval verantwoordelijk kon worden gesteld. In dezelfde verklaring stond dat bij eventuele bedrijfsongevallen een onmiddellijke terugkeer naar Polen onvermijdelijk was.

We moesten de champignons met Formaline behandelen, zonder enige vorm van bescherming. Formaline is een desinfecterend, chemisch goedje. Onze ogen gingen ervan kriebelen en onze huid raakte geïrriteerd. Een medewerker vroeg om bescherming, maar deze bleek niet in huis te zijn. Een andere medewerker nam zijn eigen handschoenen mee naar het werk, maar dit werd onmiddellijk verboden. Reden was dat de werkgever op die manier geen controle meer had over de hoeveelheid handschoenen binnen de kwekerij. En het was niet de bedoeling dat er handschoenen in de bedden van champignons bleven liggen.

⁸³ Zie ook: Willemsen 2010.

De champignons waren hoog opgestapeld, tot wel zeven verdiepingen hoog. We moesten de champignons plukken vanaf een soort platformen. Om van platform naar platform te komen, gebruikten we wankelende liftjes, die we zelf aan moesten duwen. Eens is een vrouw naar beneden gevallen, waarbij zij haar been brak. Zij moest zelf haar ziektekosten betalen en werd meteen terug gestuurd naar Polen.

6.3 Wat doet de overheid eraan?

Zoals in paragraaf 6.1.1 al aangegeven is het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden door de Nederlandse regering in nationale wetgeving vastgelegd, zoals in de WML, ATW en Arbo-wet. De ISZW ziet toe op de naleving van deze wet- en regelgeving.

In 2011 is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het project EU-arbeidsmigratie gestart, onder andere om de handhaving op de wet- en regelgeving inzake behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden aan te scherpen.⁸⁴ Juist met de bedoeling om knelpunten op het werk van Poolse en andere EU-arbeidsmigranten te voorkomen. Maatregelen die in het kader van dit project per augustus 2012 zijn gerealiseerd⁸⁵, zijn de registratieplicht voor uitzendbureaus bij de Kamer van Koophandel (KvK), het meldpunt malafide uitzendbureaus van de ISZW⁸⁶, betere controle van schijnconstructies door uitwisseling van gegevens, de pilot gegevensuitwisseling tussen landelijke en gemeentelijke instanties in Rotterdam⁸⁷ en het uitbrengen van de brochure 'Nieuw in Nederland'⁸⁸. De brochure, die ook in het Pools verkrijgbaar is, gaat over de eerste periode in Nederland en helpt de arbeidsmigrant op weg in wonen en werken. Er is informatie opgenomen over de (minimale) beloning, de (maximale) arbeidstijden, de regels voor een veilige werkplek en het risico op uitbuiting. De folder is niet alleen verkrijgbaar via het Rijksweb, waar hij elk half jaar geüpdatet wordt, maar is ook beschikbaar als papieren brochure. Het bereiken van de doelgroep met de fysieke brochure blijft een uitdaging⁸⁹, maar een informant van SZW geeft aan dat hier veel inspanningen op worden geleverd. In Nederland en daarbuiten.

Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden, die het mogelijk maakt om de boetes bij fraude en illegale tewerkstelling te verhogen en de werkzaamheden van het bedrijf stil te laten leggen.⁹⁰

Naast het project EU-arbeidsmigratie zet de Minister van SZW in op de aanpak van malafide uitzendbureaus (AMU). Doel van de aanpak is om een einde te maken aan het verschijnsel malafide uitzendbureaus en de weg die hiervoor bewandeld wordt bestaat uit twee sporen.⁹¹ In het eerste spoor - het verder versterken van de handhaving en de opsporing - is op basis van een risicoanalyse per 17 maart 2013 een aantal maatregelen genomen: opleggen van boetes aan de leidinggevenden van uitzendbureaus, het bijhouden van een lijst van ondernemers met een hoog risicoprofiel voor malafiditeit en het aanpassen van het protocol voor startgesprekken met uitzendbureaus bij de KvK. Daarnaast is gewerkt aan de samenwerking tussen de ISZW, Belastingdienst, Stichting Naleving Cao

⁸⁴ Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 118.

⁸⁵ Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.

⁸⁶ Zie <http://www.inspectieszw.nl/actueel/campagnes/meldpuntmalafideuitzendbureaus.aspx>. Per maand ontvangt het Meldpunt ca. 30 meldingen, zie hiervoor *Bestaande en reeds ingezette maatregelen om malafide praktijken door uitzendbureaus tegen te gaan*, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 419.

⁸⁷ Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.

⁸⁸ Zie www.newinthenetherlands.nl of www.nieuwinnl.nl.

⁸⁹ Willemsen 2010.

⁹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 419.

⁹¹ Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 427.

Uitzendbranche (SNCU) en de Stichting Normering Arbeid (SNA), onder meer middels een expertmeeting over het controleren van de WML en een pilotproject in de Eemshaven. Met de Poolse arbeidsinspectie zijn afspraken gemaakt over het uitwisselen van gegevens en risicosignalen. Ook is er gewerkt aan de communicatie: er zijn brochures ontwikkeld voor zowel inleners als arbeidsmigranten over hun rechten en plichten. Daarnaast is een (online) flyer ontwikkeld en verspreid om arbeidsmigranten te informeren over het meldpunt malafide uitzendbureaus van de ISZW. Afspraken over de communicatie zijn er verder gemaakt met de Poolse arbeidsinspectie en de private partijen in Nederland. Een aantal maatregelen wordt verder onderzocht: instrument naming & shaming, introductie civielrechtelijk bestuursverbod, wettelijke taak Handelsregister in bestrijden criminaliteit, aanpassing in wetgeving voor uitwisseling van gegevens en het maken van afspraken over de gegevensuitwisseling met andere lidstaten.

Per 17 maart 2013 is het interventieteam AMU⁹² 42 bestuursrechtelijke onderzoeken gestart onder de - in potentie - meest malafide uitzendbureaus. Bij deze onderzoeken zijn tenminste 66 uitzendbureaus en 116 inleners uit verschillende sectoren betrokken. In tien onderzoeken zijn overtredingen geconstateerd, op onder andere de WML, en boeterapporten opgemaakt. Tijdens de reguliere controles van de ISZW zijn in 2012 351 uitzendbureaus geïnspecteerd. Bij 27% van de inspecties zijn overtredingen geconstateerd. De Belastingdienst heeft in 2012 953 uitzendbureaus bezocht. Het meldpunt malafide uitzendbureaus heeft tot en met 17 maart bijna 700 meldingen ontvangen.

Binnen de tweede poot van de AMU - het vergroten van de transparantie binnen de uitzendbranche - werkt de Minister van SZW aan geblokkeerde rekeningen⁹³ voor uitzendbureaus die niet gecertificeerd zijn en inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Verder geeft de Minister de uitzendbranche tot eind 2013 de tijd om het zelfregulerende mechanisme te verbeteren. In ieder geval moeten de kwaliteit en het onderscheidend karakter van het certificaat verbeterd worden en daarnaast moeten het aantal gecertificeerde uitzendbureaus toenemen en het aantal gecertificeerde uitzendbureaus dat regels overtreedt, afnemen.⁹⁴

Op 11 april 2013 wordt de integrale aanpak van schijnconstructies aangekondigd in het sociaal akkoord 'Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020'.⁹⁵ Meer in het specifiek wordt de tijdelijke aanstelling van maximaal 35 inspecteurs bij de ISZW benoemd. Diezelfde dag lanceert de Minister van SZW het Actieplan bestrijden van schijnconstructies⁹⁶. Het actieplan omvat een breed scala aan maatregelen, die niet alleen zien op het aanpakken van schijnconstructies, maar tevens de realisatie van het recht van Poolse arbeidsmigranten op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bevorderen.

In totaal worden zes speerpunten in het actieplan genoemd.⁹⁷ Drie van deze speerpunten zijn het meest van belang in het kader van de behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -

⁹² Het interventieteam AMU, specifiek gericht op het aanpakken van malafide uitzendbureaus, bestaat uit de ISZW, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie (OM), gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), zie *Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 419*.

⁹³ Op geblokkeerde rekeningen wordt door de inlener een deel van de factuursom gestort voor de afdracht van loonheffingen.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 427*.

⁹⁵ Door Stichting van de Arbeid.

⁹⁶ Bijlage bij brief van Minister van SZW aan Tweede Kamer over de aanpak schijnconstructies, d.d. 11 april 2013.

⁹⁷ (1) Schijnzelfstandigheid, (2) ontduiking minimumloon, (3) misbruik premieafdracht, (4) ontduiking van cao's, (5) gefingeerde dienstverbanden, (6) migratieconstructies.

omstandigheden. Ten aanzien van het speerpunt 'schijnzelfstandigheid'⁹⁸ wordt een aanscherping van het wettelijk kader onderzocht om de handhaving hierop te verbeteren. Daarnaast gaat het kabinet de voorlichting van zelfstandigen verbeteren over de toegang tot de rechter en het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Ten aanzien van het speerpunt 'ontduiking minimumloon' is het kabinet voornemens tegen te gaan dat werkgevers werken met onkostenvergoedingen in plaats van loon. Ook wil het kabinet de wettelijke bepalingen van de WML verduidelijken, onderzoekt zij de mogelijkheid tot het invoeren van een wettelijk minimum uurloon en het stellen van eisen aan stuksloon (of het afschaffen ervan), de verplichting voor bedrijven om meeruren evenredig te belonen, de toepassing van het minimumloon bij overeenkomsten van opdracht en het uitsluiten van contante loonbetalingen. De normen ten aanzien van het inhouden van loon worden nogmaals bekeken en werkgevers moeten op last van een boete jaaropgaven aan hun werknemers verstrekken. Ook zijn zij verplicht arbeidstijden te registreren en zal de ISZW een boete opleggen bij excessief hoge uren. Ten aanzien van de (cao-)loonbetaling wil het kabinet dat er voor de hele keten aansprakelijkheid gaat gelden en worden werknemers beter geïnformeerd over loonvorderingsprocedures (inclusief terugvordering van rente), indien het loon te laat is betaald. Ten aanzien van het speerpunt 'ontduiking van cao's' heeft de ISZW een speciaal cao-team opgericht, die de publiekprivate samenwerking van cao-handhaving bevordert. De Stichting van de Arbeid zal medio 2013 met een advies uitkomen voor het verbeteren van de cao-naleving en -handhaving: onder andere over de kenbaarheid van de kernbepalingen voor de algemeen bindend verklaring van de cao door cao-partijen. Tot slot wordt in samenwerking met de uitzendbranche bekeken of de harde kern van arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse uitzendkrachten uitgebreid kan worden. Vanwege het internationale karakter van schijnconstructies werkt het kabinet meer in het algemeen ook aan goede samenwerkingsverbanden met andere lidstaten, zoals Polen, Bulgarije en Roemenië.

6.4 Belemmeringen in de realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

Paragraaf 6.1 beschrijft in welke mensenrechtenverdragen en nationale wet- en regelgeving het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is vastgelegd. Paragraaf 6.3 geeft een toelichting op de inspanningen die de Nederlandse overheid treft om het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te beschermen, zeker ook ten aanzien van Poolse arbeidsmigranten. Echter, uit de praktijk blijkt dat Poolse arbeidsmigranten nog steeds knelpunten ervaren in de volledige realisatie van hun recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (paragraaf 6.2). In deze paragraaf komt een aantal belemmeringen aan bod die de volledige realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de weg staan. Sommige van deze belemmeringen kwamen ook al aan bod in het vorige hoofdstuk over discriminatie. Dat is ook logisch, omdat het verbod van discriminatie ook van toepassing is op het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

De *eerste* belemmering betreft het tekort aan kennis over de rechten als arbeidsmigrant in Nederland⁹⁹, bijvoorbeeld over het minimumloon en de bepalingen in de cao over arbeidstijden. Ook de kennis over klachtenprocedures in Nederland kan niet vanzelfsprekend als bekend verondersteld worden. Poolse arbeidsmigranten lijken zich voor de komst naar Nederland niet tot nauwelijks in te lezen in hun rechten in Nederland. Een arbeidsmigrant zegt hierover:

⁹⁸ Onder schijnzelfstandigheid wordt verstaan: mensen die formeel als zelfstandige werken, maar waar gezien de feiten en omstandigheden toch sprake is van een arbeidsovereenkomst.

⁹⁹ Willemsen 2010 en Strijbosch 2010.

Ik had niet gedacht dat ik die kennis ooit nodig zou hebben. Ik wilde gewoon aan het werk.

Eenmaal in Nederland is het voor arbeidsmigranten ook moeilijk om aan informatie over hun rechten te komen. De lange werkdagen maken dit praktisch onmogelijk. Verder helpt het niet dat collega's ook geen informatie kunnen geven; deze zitten veelal in hetzelfde schuitje. Extra belemmering is ten slotte de isolatie van de arbeidsmigrant, de 'achteraf' ligging van het bedrijf en de woning en het ontbreken van eigen vervoer maakt de afstand tot informatie groot.

De *tweede* belemmering in de realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden betreft het beperkte vertrouwen van Poolse arbeidsmigranten in overheidsinstanties en haar klachtenprocedures. Hier liggen twee oorzaken aan ten grondslag. De eerste is de ervaring met overheidsinstanties in het land van herkomst ten tijde van het socialistische regime. Tweede oorzaak voor het beperkte vertrouwen in overheidsinstanties en klachtenprocedures betreft de beperkte terugkoppeling door betreffende instanties naar aanleiding van klachten of meldingen. Een informant van PLON zegt hier het volgende over:

Momenteel wordt namelijk nog te eenzijdig met de Poolse groep gecommuniceerd, namelijk via folders en veelal zonder terugkoppeling na meldingen of aangiften.

Een informant van Fairwork benoemt ook dat het uitblijven van terugkoppeling door de ISZW het vertrouwen in een serieuze behandeling van de melding schaadt:

De arbeidsinspectie roept mensen op om meldingen te maken van knelpunten. Maar het is heel onduidelijk wat er precies met deze meldingen gebeurt.

Een *derde* belemmering voor Poolse arbeidsmigranten in de realisatie van hun recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, is de acceptatie van de situatie. Deze wordt veroorzaakt door de neerwaartse vergelijking met de situatie in het land van herkomst¹⁰⁰: weinig beschikbaar werk en lage lonen. Men prijst zich kortom 'gelukkig' omdat men een baan in Nederland heeft gevonden. De angst om deze baan te verliezen is groot, daarom klaagt men niet graag over het werk en de arbeidsvoorwaarden. Werkgevers zijn zich hier ook sterk van bewust. Twee Poolse arbeidsmigranten vertellen hierover:

Sommige collega's vroegen wel eens of ze minder uren konden werken. Zij kregen altijd hetzelfde antwoord: "Als je het hier niet leuk vindt, dan heb ik voor jou tien anderen".

Inmiddels heb ik veel geleerd over mijn rechten in Nederland. Hiermee riskeer ik echter wel dat ik steeds weer mijn werk kwijt raak. Zomaar ineens kunnen de werkzaamheden 'ophouden', terwijl er wel nieuwe mensen worden aangenomen.

Een *vierde* belemmering voor de Poolse arbeidsmigranten in de realisatie van hun recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, betreft de afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau. Deze afhankelijkheid kan drie oorzaken hebben. Eerste oorzaak is de koppeling tussen werken en wonen en/of transport door 'all-inclusive packages' van werkgevers en uitzendbureaus.¹⁰¹ Deze packages werken belemmerend omdat het verlies van het werk tevens het verlies van de woning betekent (of andersom). Verder geldt dat huur- en transportkosten, die van het loon worden ingehouden, kunnen

¹⁰⁰ Fairwork 2012.

¹⁰¹ LURA 2011 en Fairwork 2012.

leiden tot schulden. Gevolg is dat de Poolse arbeidsmigranten hierdoor min of meer 'verplicht' bij het uitzendbureau in dienst moeten blijven, tot het moment dat de schulden zijn afbetaald. Tweede en derde oorzaak voor de afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau, is respectievelijk het uitgestelde loon¹⁰² en de boetes¹⁰³ bij ontslag vanwege het openbreken van het contract. Een Poolse arbeidsmigrant zegt over deze boete het volgende:

Deze boetes zijn niet mals en kunnen oplopen tot wel 800 euro. Dat maakt het niet makkelijk om van uitzendbureau te wisselen of om bij de inlener in dienst te treden.

De *vijfde* belemmering voor een Poolse arbeidsmigrant betreft het ontbreken van alternatieven, met name als het gaat om alternatieven in arbeid.¹⁰⁴ Deze belemmering speelt ook een rol in het recht op gelijke behandeling (zie hoofdstuk 5). Het vinden van een nieuwe baan in Nederland is voor een arbeidsmigrant lastig, niet alleen omdat hij vanwege zijn lange werkdagen geen tijd heeft om te zoeken, maar mogelijk ook vanwege de (zeer) beperkte beheersing van de Nederlandse taal.¹⁰⁵ De beperkte taalbeheersing belemmert arbeidsmigranten om in aanmerking te komen voor functies waarin de eis van goede Nederlandse taalbeheersing wordt gesteld. Tevens belemmert een beperkte taalbeheersing de arbeidsmigrant om zich soepel te kunnen bewegen op de Nederlandse arbeidsmarkt en bijbehorende faciliteiten.¹⁰⁶ Een betere taalbeheersing levert een arbeidsmigrant meer autonomie op.¹⁰⁷

De *zesde* belemmering, schaamte¹⁰⁸, kan er tot slot ook voor zorgen dat de Poolse arbeidsmigrant beperkt wordt in de realisatie van zijn recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Een medewerker van Fairwork geeft aan dat arbeidsmigranten geen gezichtsverlies willen lijden ten aanzien van hun familie in het land van herkomst. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de arbeidsmigrant zich gehinderd voelt om het dienstverband bij de werkgever te beëindigen.

Tijdens de interviews is nog een *zevende* belemmering voor Poolse arbeidsmigranten naar voren gekomen die het recht op de volle realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor Poolse arbeidsmigranten in de weg staat. Deze belemmering betreft de handhaving, welke wordt uitgevoerd door de ISZW (WML, ATW, Arbo-wet), de Stichting Normering Arbeid, SNA, (nen 4400-1), de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten, SNCU, (uitzend-cao) en de sociale partners¹⁰⁹ (overige cao's). Nader onderzoek is nodig om het functioneren van de verschillende handhavingssystemen goed te kunnen beoordelen, maar er zijn signalen over de tekortschietingen van deze mechanismen. Een informant van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) zegt hierover:

Bedrijven gokken erop dat ze niet gesnapt worden. De inspectie en de sociale partners controleren te weinig.

De Minister van SZW heeft tijdens een algemeen overleg met de Kamer aangegeven dat de handhaving van de cao-partijen tekort schiet. In zijn eigen woorden: "*Op dat gebied gaat*

¹⁰² Bron: informant Fairwork.

¹⁰³ Willemsen 2010.

¹⁰⁴ Bron: informant FNV.

¹⁰⁵ Strijbosch 2010.

¹⁰⁶ Van Oeveren 2011.

¹⁰⁷ Pool 2011.

¹⁰⁸ Bron: informant PLON.

¹⁰⁹ Vakbond kan via de civiele rechter naleving van Cao-bepalingen afdwingen, zie Stege 2004.

er namelijk veel mis".¹¹⁰ Ook een informant van het PLON geeft aan dat het zelfregulerende handavingsmechanisme van de uitzendsector onvoldoende functioneert. In de eerste helft van 2012 heeft de SNCU 231 controles uitgevoerd¹¹¹, terwijl in 2012 circa 19.000 uitzendbureaus bij de Kamer van Koophandel stonden geregistreerd.¹¹² Bijkomend probleem is het beperkte onderscheidende karakter van het SNA-certificaat voor bonafide uitzendbureaus.¹¹³ Hierdoor lopen de Poolse arbeidsmigranten in dienst van bonafide uitzendbureaus alsnog het risico om tegen belemmeringen aan te lopen in hun realisatie van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. De Minister van SZW heeft reeds aangekondigd dat de handhaving door cao-partijen kan rekenen op zijn ondersteuning. Ten aanzien van de ISZW wordt het signaal afgegeven dat er tijdens de inspecties onvoldoende met de werknemers op de werkvloer wordt gesproken.¹¹⁴

6.5 Aanbevelingen voor de overheid om het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te waarborgen

De factoren die Poolse arbeidsmigranten belemmeren in de volle realisatie van hun recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zijn besproken in paragraaf 6.4. In deze paragraaf wordt een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse overheid gedaan over hoe zij deze belemmeringen kan wegnemen. Opvolging van deze aanbevelingen kan samen met de reeds genomen inspanningen van de overheid leiden tot een betere waarborging van het recht op behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden onder Poolse arbeidsmigranten. Eveneens geeft de Nederlandse regering hiermee verder invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit de mensenrechtenverdragen.

1. Terugkoppeling door ISZW.

Lang niet altijd geeft de ISZW een terugkoppeling naar aanleiding van meldingen. Echter, met het uitblijven van een terugkoppeling loopt de ISZW het risico dat melders het vertrouwen in een goede afhandeling ervan verliezen en dat potentiële melders helemaal geen melding van knelpunten meer maken. Daarom beveelt het College de ISZW aan om een melder altijd te voorzien van een terugkoppeling. Voor zover mogelijk en toegestaan over de inhoud en in ieder geval over de stand van zaken van de afwikkeling.

Deze aanbeveling sluit aan bij de recente versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. In de Wet versterking positie slachtoffers, die per 1 januari 2013 in werking is getreden, is vastgelegd dat het slachtoffer over belangrijke momenten in het strafproces moet worden geïnformeerd. Tevens zijn politie en het OM verplicht om bij high-impact crimes binnen twee weken een terugkoppeling te geven aan de aangevers.

2. Laagdrempelig loket op gemeentelijk niveau.

Een laagdrempelig loket op gemeentelijk niveau helpt de overheid om contact te hebben met Poolse arbeidsmigranten. In dit loket worden Poolse arbeidsmigranten geïnformeerd over hun rechten in Nederland en bestaande klachtenprocedures. Vragen hierover worden direct of zo snel mogelijk beantwoord. Daarnaast verzamelt het loket signalen vanuit de Poolse groep: over problemen, klachten en behoeften. Klachten worden bovendien direct in behandeling genomen of doorgezet naar de daarvoor bestemde instanties. Er is altijd sprake van terugkoppeling. Het loket biedt

¹¹⁰ AO 17 januari 2013.

¹¹¹ <http://www.sncu.nl/nl/resultaten/resultaten-2012>

¹¹² *Beeld van de uitzendbranche*, bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 17050, nr. 419.

¹¹³ *Kamerstukken II 2011/12*, 17050, nr. 419.

¹¹⁴ Fairwork, 2012.

een actieve vorm van contact en behelst meer dan het eenzijdig verspreiden van informatie via brochures. Het loket kan tijdens de registratie in de GBA onder de aandacht van de arbeidsmigrant worden gebracht. Voor meer informatie, zie paragraaf 5.5.

7. Recht op adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid

7.1 Wat is het recht op een adequate levensstandaard?

Net als ieder ander hebben Poolse arbeidsmigranten in Nederland recht op een adequate levensstandaard.¹¹⁵ Het recht op een adequate levensstandaard is een mensenrecht dat van belang is voor Poolse arbeidsmigranten om een menswaardig bestaan te leiden. Een behoorlijke levensstandaard staat voor het recht om voor zichzelf en eventueel het gezin te kunnen zorgen. Met andere woorden: een Poolse arbeidsmigrant hoort zich te kunnen voorzien van voeding, kleding en huisvesting. Mocht een Poolse arbeidsmigrant buiten zijn schuld niet zelfstandig kunnen voorzien in een toereikende levensstandaard, bijvoorbeeld vanwege onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ziekte, dan rust op de regering of de gemeenten de verplichting om onder omstandigheden voorzieningen te treffen die voorzien in de basisbehoeften van de arbeidsmigranten.¹¹⁶

Zoals uit de vorige alinea blijkt, behelst het mensenrecht op een adequate levensstandaard tevens het recht om te kunnen beschikken over huisvesting. Het recht op huisvesting wordt gezien als van cruciaal belang voor de verwezenlijking van alle andere economische, sociale en culturele rechten.¹¹⁷ Het ziet niet slechts op een dak boven het hoofd, maar het heeft een veel wijder bereik: *"the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity"*.¹¹⁸

De huisvesting die door dit recht ook voor Poolse arbeidsmigranten wordt veilig gesteld, moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Het Comité (CESCR) dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) heeft in een aanbeveling nader uitgelegd wat deze voorwaarden inhouden. De lidstaten hebben de verplichting deze voorwaarden progressief te waarborgen.¹¹⁹ Deze betekenen dat de huisvesting:

- (1) voldoende zekerheid biedt voor de bewoner; hij wordt beschermd tegen uitzetting en/of bedreigingen hierover;
- (2) basisfaciliteiten biedt zoals veilig (drink)water en energie;
- (3) betaalbaar is voor de bewoner, zodat andere basisbehoeften niet in het gedrang komen;
- (4) goed woonbaar is, zodat de gezondheid en fysieke veiligheid van de bewoner gewaarborgd is;
- (5) toegankelijk is voor kwetsbare groepen, eventuele aanpassingen worden hiervoor genomen;
- (6) gelegen is op een plek waar de bewoner een sociaal leven op kan bouwen;
- (7) de huisvesting in culturele zin geschikt is.

Het recht op een adequate levensstandaard kan bij Poolse arbeidsmigranten in het geding komen wanneer werkgevers of uitzendbureaus de huisvesting (verplicht) koppelen aan de arbeid. Deze koppeling zorgt voor onvoldoende zekerheid voor de bewoner, omdat hij onvoldoende wordt beschermd tegen (bedreigingen van) uitzetting bij verlies van arbeid.

¹¹⁵ O.a. in art. 25 UVRM, art. 11 IVESCR, art. 31 ESH, art. 5 e (iii) IVUR, art. 27 IVRK.

¹¹⁶ Moeckli e.a. (2010).

¹¹⁷ CESCR General Comment No. 4 1991, overweging 1 en 6.

¹¹⁸ CESCR General Comment No. 4 1991, overweging 7.

¹¹⁹ CESCR General Comment No. 4 1991.

Ditselfde geldt voor Poolse arbeidsmigranten die zonder huurcontract zijn gehuisvest. Andere kwesties ten aanzien van het recht op adequate levensstandaard betreffen overbewoning, de hoge huurlasten en de boetes die werkgevers willekeurig opleggen voor het (onjuist) gebruik van de huisvesting. Mogelijk komen ook andere basisbehoeften van Poolse arbeidsmigranten hierdoor in het gedrang.

Het recht op een adequate levensstandaard is nauw verbonden met het recht op sociale zekerheid¹²⁰. Zeker gezien vanuit de problematiek waarmee Poolse arbeidsmigranten in Nederland worden geconfronteerd. Raken zij buiten hun schuld huis en/of werk kwijt en kunnen zij in dat geval (tijdelijk) niet zelfstandig zorg dragen voor een adequate levensstandaard, dan kunnen zij onder voorwaarden een beroep doen op sociale zekerheidsvoorzieningen.

Het recht op sociale zekerheid veronderstelt:¹²¹

- (1) de beschikbaarheid van een duurzaam stelsel van sociale zekerheidsvoorzieningen;
- (2) voldoende voorzieningen in hoogte en duur;
- (3) feitelijke toegankelijkheid voor een ieder, en vooral kwetsbare groepen.

Discriminatie binnen het sociale stelsel naar (onder andere) herkomst is niet toegestaan. Beperkingen op het recht kunnen echter wel gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld op grond van de mate van binding met Nederland.¹²² Het recht op sociale zekerheid is van groot belang bij het waarborgen van menselijke waardigheid voor alle personen die worden geconfronteerd met omstandigheden die hen de capaciteit ontnemen om hun sociale en culturele rechten te realiseren. Het levert een zeer belangrijke bijdrage aan armoedebestrijding en sociale uitsluiting.¹²³

De realisatie van het recht op sociale zekerheid kan in het geding komen wanneer het sociale zekerheidsstelsel niet toegankelijk is voor Poolse arbeidsmigranten die op grond van het EU-recht rechtmatig in Nederland verblijven.

7.1.1 Verplichtingen voor de overheid

Het recht op een adequate levensstandaard is een sociaal-economisch recht. Het is de taak van de overheid om dit recht in de praktijk progressief te verwezenlijken, ook voor Poolse arbeidsmigranten.

Ten aanzien van de huisvesting heeft de Nederlandse regering een aantal specifieke taken, namelijk het bevorderen van de toegang tot adequate huisvesting, het voorkomen, verminderen en uitbannen van dak- en thuisloosheid en het binnen bereik brengen van huisvesting voor een ieder die niet over voldoende middelen beschikt.¹²⁴ Daarnaast moet de regering er middels wet- en regelgeving voor zorgen dat private partijen het recht op adequate huisvesting niet schenden. Deze wet- en regelgeving moet vervolgens ook worden gecontroleerd.

¹²⁰ Het recht op sociale zekerheid is een mensenrecht en onder meer neergelegd in art. 22 en 25 UVRM, art. 9 en 10 IVESCR, art. 34 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, art. 12 ESH, art. 26 IVRK.

¹²¹ *CESCR General Comment No. 19* 2008.

¹²² Zo is er bijvoorbeeld geen plicht om een recht op bijstand toe te kennen de eerste drie maanden van verblijf of zo veel langer de EU-arbeidsmigrant serieus op zoek is naar werk; zie Richtlijn 2004/38/EU, art. 24 lid 2.

¹²³ Moeckli e.a. 2010.

¹²⁴ Art. 31 ESH.

De Nederlandse wetgever heeft in het Burgerlijk Wetboek (BW) de regels tussen verhuurders en huurders vastgelegd, die mede zien op een redelijke huurprijs en op bescherming tegen willekeurige huisuitzetting.¹²⁵ Middels de Huisvestingswet geeft de Nederlandse regering gemeenten de verantwoordelijkheid en de instrumenten om zorg te dragen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. De Woningwet en het Bouwbesluit zien onder meer op de kwaliteit van de woningen, evenals de gemeentelijke bouwverordeningen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is ervoor om personen die al dan niet gedwongen hun huis hebben moeten verlaten en die niet in staat zijn om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving, maatschappelijke opvang te bieden, zoals onderdak en (psychische) begeleiding.

Voor de handhaving van huisvestingsnormen zijn primair de gemeenten verantwoordelijk. De Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen Inspectie Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)) ondersteunen gemeenten en woningcorporaties bij het naleven van de huisvestingsregels.¹²⁶ De huurcommissie ziet onder meer op een redelijke huurprijs. De gemeente voert ook de WMO uit.¹²⁷

Ten aanzien van het recht op sociale zekerheid betekent dit dat de Nederlandse regering bestaanszekerheid moet bieden middels een solide, betrouwbaar en op solidariteit gebaseerd stelsel van sociale zekerheid dat zonder discriminatie voor een ieder toegankelijk is, met effectief beheer en toezicht.¹²⁸ Wanneer er sprake is van bestaanszekerheid, is afhankelijk van het niveau van de algemene levensstandaard in Nederland. De Nederlandse overheid respecteert het recht op sociale zekerheid onder andere door af te zien van wetgeving of beleid dat de toegang tot sociale zekerheid op discriminatoire wijze beperkt. Voor de bescherming van het recht op sociale zekerheid heeft de regering allereerst de plicht om een sociaal stelsel in stand te houden en wetgeving of beleid te maken dat werkgevers ervan weerhoudt om niet te voldoen aan de wettelijke verplichte bijdragen aan de sociale zekerheid. Daarnaast zorgt de overheid ervoor dat het sociale zekerheidsstelsel aan minimumeisen voldoet, wanneer dit wordt uitgevoerd door derden. Dit heeft als doel om misbruik door derden te voorkomen. De vervulling van het recht op sociale zekerheid betekent voor de overheid dat zij zorg draagt voor een duurzaam stelsel van socialezekerheidsvoorzieningen, met effectief beheer en toezicht.¹²⁹ Tevens is het van belang om kennis over het stelsel te verspreiden zodat het voor een ieder die het nodig heeft, bereikbaar wordt.

De Nederlandse wetgever heeft het recht op sociale zekerheid onder andere uitgewerkt in de Wet Werken en Bijstand (WWB). Poolse arbeidsmigranten die langer dan drie maanden rechtmatig in Nederland verblijven¹³⁰ kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Onder andere wanneer zij in zodanige omstandigheden (dreigen te) verkeren dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien.¹³¹ Is de Poolse arbeidsmigrant naar Nederland gekomen om werk te zoeken, dan kan in die periode geen beroep op de bijstand worden gedaan, ook al verblijft hij in die periode rechtmatig in Nederland.¹³² Het recht op bijstand ontstaat

¹²⁵ BW boek 7, titel 4.

¹²⁶ Zie www.ilent.nl.

¹²⁷ Art. 3 t/m 12 WMO.

¹²⁸ Vonk 2008.

¹²⁹ *CESCR General Comment No. 19 2008*

¹³⁰ Zie bijlage 3 voor informatie over verblijfsrecht van Poolse arbeidsmigranten in Nederland.

¹³¹ Art. 11 WWB jo art. 24 lid 2, Richtlijn 2004/38/EG (hercodificatie vrij personenverkeer).

¹³² Art. 6 en 7 Richtlijn 2004/38/EG jo art. 8.12 lid 1 Vb.

jegens de gemeente waar de Poolse arbeidsmigrant woont.¹³³ De gemeente kan ook bijstand verlenen aan personen zonder vaste woonplaats.¹³⁴

7.2 Situatie Poolse arbeidsmigranten in Nederland

Uitzendbureaus en werkgevers die Poolse arbeidsmigranten naar Nederland halen, hebben een morele inspanningsplicht om hun tijdelijke arbeidsmigranten in Nederland te ondersteunen bij het vinden van huisvesting.¹³⁵ Poolse arbeidsmigranten mogen echter ook hun eigen woonruimte regelen. Echter, omdat veel arbeidsmigranten nog onbekend zijn met de infrastructuur van Nederland, kan het hen goed uitkomen dat het uitzendbureau of de werkgever de huisvesting regelt. Daarbij is het van belang dat het uitzendbureau of de werkgever zich aan de regels voor goede huisvesting houdt en dat de arbeidsmigranten voldoende onafhankelijkheid behouden. Dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit de knelpunten die in de volgende paragrafen beschreven worden.

Uit het onderzoek van Risbo (2009) blijkt dat 43% van de Poolse arbeidsmigranten een kamer bewoont. 33% beschikt over een zelfstandige woonruimte, 6% woont op een recreatiepark of vakantiewoning, 2% in een caravan en 14% in een hotel, hostel of pension.¹³⁶

7.2.1 Beperking vrije keuze

Er zijn gevallen bekend waarin Poolse arbeidsmigranten, willen zij voor het werk in aanmerking kunnen komen, door hun werkgever of uitzendbureau gedwongen worden om de door hun aangeboden huisvesting te accepteren.¹³⁷ Door de (verplichte) koppeling tussen werken en wonen (en vaak ook verplichte afname van transport van Polen naar Nederland) wordt de vrije keuze van de arbeidsmigrant beperkt.¹³⁸ Gedurende de werkzaamheden bij de werkgever of het uitzendbureau kan de arbeidsmigrant niet verhuizen naar een huis van eigen keuze. Ook verliest de arbeidsmigrant zijn woning, als de werkzaamheden bij de werkgever of via het uitzendbureau worden beëindigd. De koppeling tussen werken en wonen werpt een drempel voor de Poolse arbeidsmigranten op om nieuw werk of een nieuwe woning te vinden. Men moet meteen op zoek naar allebei. Het volgende citaat illustreert hoe lastig de koppeling tussen werken en wonen kan zijn:

Het uitzendbureau regelde ook de huisvesting. Klagen over de woonsituatie had geen zin. Ze zeiden altijd "Als je het niet leuk vindt, heb ik voor jou tien anderen". Mensen die stappen ondernamen om een privéwoning te krijgen, werden gewaarschuwd dat zij terug zouden worden gestuurd naar Polen.

Dat de (verplichte) koppeling tussen werken en wonen tot gevolg kan hebben dat de woning verloren gaat als sprake is van ontslag, blijkt uit de volgende ervaring van een Poolse arbeidsmigrant:

Op de dag dat ik ontslagen werd, was ik meteen mijn woning kwijt. Ik ben toen meteen terug gegaan naar Polen.

¹³³ Inschrijving in de GBA of feitelijk verblijf zijn aanwijzingen dat een persoon in die gemeente woont; zie art. 10 lid 1 en 11 lid 1, boek 1, BW.

¹³⁴ Art. 40 WWB.

¹³⁵ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 118.*

¹³⁶ Weltevrede e.a. 2009.

¹³⁷ Willemsen 2010.

¹³⁸ LURA 2011.

7.2.2 Hoge huren en huisjesmelkerij

Uitzendbureaus die niet alleen bemiddelen voor arbeid, maar tevens bemiddelen voor huisvesting, kunnen hier goed aan verdienen door hoge huursommen in te houden van het loon van hun Poolse medewerkers. De gemiddelde huurprijs per persoon per maand is 340 euro.¹³⁹ Een informant uit de gemeente Zundert observeerde de situatie in zijn dorp en kwam tot de volgende conclusie:

Sommige particuliere woningen, bewoond door 10 personen, leveren per maand 2.100 euro aan huur op. Van deze 2.100 euro gaat 1.000 euro naar de eigenaar en 1.100 euro naar de bemiddelaar, ofwel het uitzendbureau. Er wordt dus veel geld verdiend door de uitzendbureaus, alleen al voor het bemiddelen van woningen. Zowel bij de uitzendbureaus als de huiseigenaren lijkt het morele besef te ontbreken als het gaat om het huisvesten van arbeidsmigranten.

Een Poolse arbeidsmigrant heeft aan den lijve ondervonden hoe het is om 'uitgemolken' te worden. Hij vertelt hierover het volgende:

We woonden met twee personen op 18m2, voor 60 euro kale huur per week per persoon. Daar kwam dan ook nog iedere week 8 tot 12 euro servicekosten bovenop. Ik heb hierover navraag gedaan bij een woningcorporatie. Zij vertelden me dat een zelfde soort woning bij hen maximaal 250 euro inclusief per maand kost.

In de Volkskrant van 22 januari 2013 zegt een Poolse arbeidsmigrant het volgende:¹⁴⁰

72 euro per week klinkt niet veel, zegt Jarek. Maar de vakbond heeft voorgerekend dat ze met z'n zessen 1.728 euro betalen per vier weken 'voor een huis met mini-koelkast, zonder wasmachine en internet. Maar wat moeten we anders?'

7.2.3 Onredelijke boetes

Naast de hoge huren kunnen de kosten voor het wonen nog verder oplopen als het uitzendbureau of een werkgever een boetebeleid voert.¹⁴¹ Een Poolse arbeidsmigrant maakte mee hoe willekeurig een dergelijk boetesysteem kan zijn. Afhankelijk van het verzet van zijn medebewoners werd de hoogte van de boete vastgesteld. Hoe meer verzet, hoe hoger de boete. Hij vertelt hierover:

Het is mij niet overkomen, maar sommige mensen in huis ontvingen vreemde boetes. De hoogte van deze boetes hing af van de mate waarin men voor zichzelf opkwam.

Poolse arbeidsmigranten die zeven dagen per week werkten en lange werkdagen maakten werden door het uitzendbureau beboet als het huis onvoldoende schoon was. De volgende citaten geven weer hoe verreikend de consequenties zijn als het huis in de ogen van het uitzendbureau niet schoon was.

We moesten ons huis zelf schoon maken, al hadden we hier nauwelijks tijd voor vanwege de lange werkdagen. De werkgever controleerde of het huis ook schoon was. Vond hij dat

¹³⁹ Weltevrede e.a. 2009.

¹⁴⁰ Volkskrant 22 januari 2013.

¹⁴¹ Bron: informant PLON, FNV, Fairwork.

het niet schoon genoeg was dan werd er van iedere bewoner 50 euro van het loon ingehouden.

Eens kwam het voor dat tijdens een controle de rubberrand van de koelkast niet glom. We kregen hiervoor een waarschuwing. Een volgende keer zou hier 50 euro boete per persoon op volgen.

7.2.4 Beperkte faciliteiten in huis

Huisvesting moet voldoen aan een aantal inrichtings- en gebruiksvereisten. Het is de vraag of de huisvesting van de Poolse arbeidsmigranten hier altijd aan voldoet. Een informant van Fairwork vertelt over een situatie in Aarle-Rixtel, waarbij de aanwezige faciliteiten in huis door een groot aantal bewoners moest worden gedeeld.

Er was een situatie in Aarle-Rixtel, waar 80 mensen in een Polenhotel woonden. Het gebouw had slechts zes douches en twee gasfornuizen. Men betaalde daar 80 tot 90 euro per week voor een bed.

Een Poolse arbeidsmigrant vertelt over zijn woonsituatie, die geregeld werd door zijn werkgever:

Soms kwam het voor dat er 33 personen in een huis woonden, dat eigenlijk was bedoeld voor 20 personen. Het huis bestond uit twee verdiepingen, met één badkamer, één toilet en één keuken.

7.2.5 Onveilige woonsituaties vanwege overbewoning

Vanuit de interviews met de professionals blijkt dat de huisvesting van Poolse arbeidsmigranten niet in alle gevallen veilig is. Dit kan in de eerste instantie te maken hebben met het ontbreken van veiligheid voorzorgsmaatregelen in de huisvesting, zoals brandweerinstructies en sleutels. Onveilige situaties kunnen echter ook ontstaan vanwege overbewoning. Respondenten die als (Poolse) arbeidsmigrant onvrijwillig door hun uitzendbureau zijn bemiddeld voor huisvesting, zeggen hierover het volgende:

De veiligheid in huis was redelijk oké, maar doordat we met 33 personen in een huis woonden waar ruimte was voor 20 personen, konden toch veiligheidsproblemen ontstaan.

Overbewoning kan tevens leiden tot een inbreuk op het recht op privacy. Hier wordt meer aandacht aan besteed in hoofdstuk 8.

7.2.6 Geen opvang toegankelijk voor kwetsbare groep Poolse arbeidsmigranten

Poolse arbeidsmigranten lopen het risico om dakloos te worden wanneer zij ontslagen worden en hun woning aan hun werk is gekoppeld. Een Poolse arbeidsmigrant vertelt hierover:

Toen het werk bij de inlener steeds minder werd, ben ik voor twee weken op vakantie gegaan naar Polen. Tijdens deze vakantie kreeg ik van het uitzendbureau te horen dat ik niet meer terug hoefde te komen op het werk, terwijl mijn contract nog enkele maanden doorliep. Ik ging terug naar Nederland, alwaar ik een brief van het uitzendbureau ontving dat er geen vervangend werk zou worden geregeld en dat mijn loon per direct stop gezet werd. Verder was ik meteen mijn kamer kwijt, mijn spullen stonden opgeslagen in een loods. Ik was daarmee dakloos geworden. Dat heb ik slechts twee weken vol gehouden,

omdat ik al snel ziek werd. Omdat zowel de politie als het Juridisch Loket me niet kon helpen, ben ik terug gegaan naar Polen.

Dit risico op dakloosheid wordt erkend door een informant van Stichting Integratie in Den Haag van Europese Migranten (IDHEM). Het grootste probleem is volgens deze informant dat Poolse arbeidsmigranten zonder woning in Nederland vaak niet in aanmerking komen voor opvang of een uitkering. Tenminste, niet als deze arbeidsmigranten geen slachtoffer zijn geworden van arbeidsuitbuiting.¹⁴²

Het recht op opvang krijg je (lees: als dakloze Poolse arbeidsmigrant) alleen als de politie de B9-regeling aanbiedt. Als de uitbuiting niet als ernstig genoeg wordt gezien, heb je ook geen recht op opvang.

7.3 Wat doet de overheid eraan?

De Nederlandse regering heeft het recht op een adequate levensstandaard, en meer in het specifiek het recht op adequate huisvesting, neergelegd in nationale wet- en regelgeving, zoals ook naar voren is gekomen in paragraaf 7.1.1.

Ten aanzien van de huisvesting zijn de provincies belast met het tweedelijns toezicht van de naleving van de huisvestingsregels. Dit betekent dat de provincies onder meer controleren of de gemeenten een infrastructuur hebben ingericht om daadwerkelijk te kunnen handhaven.¹⁴³ Het eerstelijns toezicht wordt uitgevoerd door de gemeente. De intensiteit van dit toezicht verschilt per gemeente.¹⁴⁴ In de praktijk komt het erop neer dat het gemeentelijke handhavingsteam (eventueel in samenwerking met politie, brandweer en/of Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)) panden bezoekt om te controleren of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. In de aanpak tegen huisjesmelkerij voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de gemeente Rotterdam een lik-op-stukbeleid.¹⁴⁵ Dit betekent dat de gemeente direct na het constateren van een overtreding kan overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Naast het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving inzake huisvesting, kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de (tijdelijke) woningvoorraden in hun gemeenten, onder andere door af te wijken van bestaande bestemmingsplannen.¹⁴⁶ Op die manier kan huisvesting gerealiseerd worden voor de permanente stroom van (tijdelijke) arbeidsmigranten.¹⁴⁷

¹⁴² Toelichting: voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting is de B9-regeling in het leven geroepen, om hen daarmee te kunnen voorzien van o.a. opvang. Deze regeling wordt aangeboden door de politie en is niet beschikbaar voor slachtoffers van knelpunten in het grijze gebied. Deelname aan de B9-regeling is voorwaardelijk; het slachtoffer moet meewerken aan de vervolging van de verdachte. Zie Vc 2000, B9.

¹⁴³ Bron: informant BZK.

¹⁴⁴ Sommige gemeenten handhaven enkel op basis van meldingen, andere gemeenten handhaven meer pro-actief: op basis van vermoedens van knelpunten (bijv. gemeente Dordrecht).

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.*

¹⁴⁶ De Crisis- en Herstelwet maken het mogelijk om niet vijf jaar, maar tien jaar van een bestemmingsplan af te wijken. Zie *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149* en *Kamerstukken II 2012/13, 29407, nr. 154.*

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.*

In 2012 heeft het Ministerie van BZK samen met zestien andere partijen¹⁴⁸ de Nationale Verklaring inzake de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten afgesloten. In deze verklaring vervult de Minister van BZK een regierol en ligt de uitvoering bij de gemeenten, werkgevers en huisvesters. Samen hebben zij afgesproken dat handhaven alleen niet voldoende is om knelpunten in de huisvesting van arbeidsmigranten tegen te gaan. Middels de 'bed-voor-bed-regeling'¹⁴⁹ creëren zij alternatieve woonvoorzieningen, onder andere door het wijzigen van bestemmingsplannen, het ombouwen van lege kantoorpanden en het ontwikkelen van nieuwe experimentele woonconcepten. De bed-voor-bed-regeling zorgt ervoor dat huisvesting die niet aan de normen voldoet, kan worden vervangen door huisvesting die wel aan de normen voldoet. Werkgevers, gemeenten en corporaties dienen hier concrete afspraken over te maken.¹⁵⁰ Tot slot hebben de sociale partners binnen de Nationale Verklaring ook afspraken gemaakt over huisvestingsnormen. Deze zijn vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor uitzendkrachten. Onderdeel van de afspraak is dat niet meer dan 20% van het loon mag worden ingehouden voor huisvesting, en maximaal 10% voor de ziektekostenverzekering. De sociale partners hebben zichzelf als doel gesteld om de normen uit de cao te certificeren en vervolgens handhaving op deze normen te organiseren. Daarnaast willen zij er bij de Minister van SZW op aandringen om de uitzend-cao algemeen bindend te verklaren.¹⁵¹ De gesprekken over de opname van huisvestingsnormen in de land- en tuinbouw-cao zijn nog gaande.¹⁵²

Aan Poolse arbeidsmigranten die door verlies van werk ook dakloos zijn geworden, heeft de gemeente vanuit de WMO de plicht om hen in bepaalde gevallen ondersteuning te bieden. Die plicht bestaat als de Poolse arbeidsmigrant al dan niet gedwongen de thuissituatie heeft moeten verlaten, niet in staat is zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en er geen voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat.¹⁵³ Deze ondersteuning kan onder andere worden geboden in de vorm van tijdelijk onderdak, begeleiding, informatie en advies.¹⁵⁴

Het is de vraag in hoeverre gemeenten daadwerkelijk ondersteuning aanbieden aan Poolse en andere EU-arbeidsmigranten. Allereerst zijn gemeenten strikter de hand gaan houden aan de toegangseisen die in de WMO worden gesteld. Gemeenten willen de opvang reguleren, omdat zij ervaren dat met name in de grote steden burgers uit Midden- en Oost-Europa in toenemende mate een beroep doen op maatschappelijke opvang.¹⁵⁵ Gemeenten richten zich bovendien op het teruggeleiden van EU-burgers die in Nederland geen perspectief meer hebben¹⁵⁶, ondanks het feit dat zij nog rechtmatig in Nederland

¹⁴⁸ Andere partijen: VNG, Aedes - wonen Limburg, ABU, NBBU, VIA, LTO, Productschap Vee en Vlees (PVV), CNV Vakmensen, FNV Bondgenoten, PLON, gemeente Medemblik namens regio West-Friesland, gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag, gemeente Vlaardingen, gemeente Westland, gemeente Horst aan de Maas.

¹⁴⁹ De Bed-voor-Bedregeling bestaat uit een set van bestuurlijke afspraken en inspanningsverplichtingen tussen huisvesters en een gemeente http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/ruimte_wonen/2012/201203_28_Bedvoorbedregeling_20120323.pdf.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 29407, nr. 150.

¹⁵¹ Nationale Verklaring 2012 en *Kamerstukken II* 2012/13, 29407, nr. 150.

¹⁵² *Kamerstukken II* 2012/13, 29407, nr. 150.

¹⁵³ Art. 1 en 2 WMO.

¹⁵⁴ Art. 1c WMO.

¹⁵⁵ Wijziging van de WMO 2013. Dit wetsvoorstel beperkt de opvang voor rechtmatig verblijvende EU-burgers die op zoek zijn naar werk en nog niet eerder hier hebben gewerkt.

¹⁵⁶ Utrecht en Amsterdam hebben organisatie Barka ingeschakeld om onderdanen van Polen (op vrijwillige basis) naar het land van herkomst terug te geleiden. Dit heeft geleid tot enkele tientallen remigraties. Zie ook Regeerakkoord 2012 en Wijziging van de WMO 2013 en *Kamerstukken II* 2011/12, 29407, nr. 149.

verblijven.¹⁵⁷ Ten tweede speelt de (beperkte) bekendheid van ondersteuning vanuit de WMO onder Poolse arbeidsmigranten een belangrijke rol. Uit het eindrapport van de Commissie LURA blijkt dat op landelijk niveau 1,7% van de migranten uit Midden- en Oost-Europa een beroep doet op de maatschappelijke opvangvoorzieningen, zoals de dag- en nachtopvang. De problemen concentreren zich in de steden, en dan met name in Den Haag, Utrecht en een enkele Brabantse stad.¹⁵⁸

Ten aanzien van het recht op sociale zekerheid heeft de Nederlandse regering een sociaal stelsel ingericht dat het inkomen en de verzorging van ingezetenen garandeert in tijden van onder andere onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Onderdeel van het sociale stelsel is de Wet Werk en Bijstand (WWB). Eind 2007 waren er in Nederland 980 Poolse migranten met een bijstandsuitkering, eind 2011 waren dit er 1.540.¹⁵⁹ De Minister van SZW wil voorkomen dat het sociale zekerheidsstelsel een doel op zich wordt voor EU-migranten om naar Nederland te komen. Daarom heeft hij een aantal maatregelen afgekondigd om de uitvoering van de bestaande regels aan te scherpen.¹⁶⁰

7.4 Belemmeringen in de realisatie van het recht op een adequate levensstandaard en sociale zekerheid

Het recht op een adequate levensstandaard, alsmede het recht op sociale zekerheid, is in verschillende mensenrechtenverdragen en nationale wet- en regelgeving vastgelegd. Dat is ook zo beschreven in paragraaf 7.1. In paragraaf 7.3 is toegelicht welke inspanningen de Nederlandse overheid verricht om het recht op een adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid van Poolse arbeidsmigranten te realiseren. Desalniettemin ervaren Poolse arbeidsmigranten hier toch nog knelpunten in, met name als het gaat om huisvesting (paragraaf 7.2). In deze paragraaf komt een aantal belemmeringen aan bod die de volledige realisatie van het recht op een adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid in de weg staan. Een van deze belemmeringen is ook al aan bod gekomen in het hoofdstuk over discriminatie.

De *eerste* belemmering betreft de (verplichte) koppeling tussen werken en wonen.¹⁶¹ Deze zorgt ervoor dat Poolse arbeidsmigranten hun woonsituatie 'accepteren' omwille van het behoud van werk. Men is zo bang het werk te verliezen, dat men zelfs niet durft te klagen over de woonsituatie.¹⁶² Zoals uit de tweede paragraaf is gebleken zijn uitzendbureaus van mening dat *"Als je het niet leuk vindt, heb ik voor jou tien anderen"*. Verder zorgt de koppeling tussen wonen en werken voor een onzekere woonsituatie voor de Poolse arbeidsmigrant. De (verplichte) koppeling beschermt de arbeidsmigrant namelijk niet tegen huisuitzetting bij ontslag van werk.¹⁶³ Als laatste heeft de koppeling tussen werken en wonen als negatief bijeffect, dat het leven van de Poolse arbeidsmigrant sterk beperkt wordt tot de wereld van het uitzendbureau of de werkgever, zeker in het geval het werken en wonen allebei op het erf van de werkgever plaats vindt. Dit maakt het voor de arbeidsmigrant extra moeilijk om stappen te ondernemen in het zoeken van een andere woning (of ander werk).

¹⁵⁷ EU-arbeidsmigranten die werkloos of dakloos zijn geworden, hebben de mogelijkheid om in Nederland naar werk te zoeken. Dit betekent niet dat aan hun rechtmatig verblijf in Nederland acuut een einde komt. Zie ook bijlage 3.

¹⁵⁸ LURA 2011.

¹⁵⁹ CBS 2013.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.*

¹⁶¹ Fairwork 2012.

¹⁶² Van Oeveren 2011.

¹⁶³ Bron: informant Gemeente Dordrecht.

De *tweede* belemmering om te kunnen ontsnappen aan inbreuken op het recht op adequate huisvesting betreft het ontbreken van voldoende alternatieve huisvesting die aansluit bij de behoefte van (tijdelijke) arbeidsmigranten.¹⁶⁴ Veel gemeenten hebben niet goed inzichtelijk hoeveel arbeidsmigranten er in hun gemeente wonen en werken en behoefte hebben aan een (tijdelijke) woning. Dit is ook lastig voor de gemeenten, omdat veel arbeidsmigranten zich niet laten registreren in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en daardoor bij de gemeente niet bekend zijn.¹⁶⁵

De *derde* belemmering om te ontsnappen aan inbreuken op het recht op adequate huisvesting is de gebrekkige kennis van Poolse arbeidsmigranten over de regels in Nederland ten aanzien van huisvesting en de beperkte kennis over de instanties waar men terecht kan met vragen en klachten over huisvesting.¹⁶⁶ Deze belemmering komt ook terug in het hoofdstuk over discriminatie en behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

De *vierde* belemmering bestaat eruit dat de Poolse arbeidsmigrant bij plotseling ontslag niet weet dat hij, onder omstandigheden, in aanmerking kan komen voor tijdelijke opvang en bijstand. Dit blijkt ook uit de bijdrage van Engbersen in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) '*In betere banen*'.¹⁶⁷ De vrees om dakloos te worden houdt Poolse en andere EU-arbeidsmigranten gebonden aan de werkgever of het uitzendbureau en dus aan de slechte huisvesting.

In 2010 heeft het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) in haar slotcommentaar haar zorgen geuit over het geringe gebruik van bijstand door personen die daar wel recht op hebben.¹⁶⁸ Ter indicatie: in 2007 ontvingen 2.100 personen met als herkomstland één van de Midden- en Oost-Europese landen, een bijstandsuitkering. In 2011 waren dat er 2.800.¹⁶⁹

Hoewel in het kader van dit onderzoek niet precies kan worden vastgesteld in hoeverre de gemeentelijke handhaving effectief is, kan deze een rol spelen in de realisatie van het recht van Poolse arbeidsmigranten op een adequate levensstandaard. Mocht blijken dat de gemeentelijke handhaving onvoldoende effectief is, dan telt deze als de *vijfde* belemmerende factor. Signalen van een ineffectieve handhaving zijn er wel. Zo geeft een informant van Fairwork aan dat de frequentie van handhaven onvoldoende is.

Ik denk dat de gemeente de taak heeft om deze woningen te controleren, maar dit gebeurt dikwijls niet. In sommige gevallen wordt er wel gecontroleerd en worden alle mensen uit de woning gehaald, maar dan zijn er de volgende dag gewoon weer nieuwe Polen.

Uit een interview met een Poolse arbeidsmigrant valt op te maken dat de verhuurder vooraf op de hoogte is van de inspecties van het gemeentelijke handhavingsteam.

Als de woninginspectie langs kwam, werd uit elke ruimte het tweede bed verwijderd, zodat het leek alsof slechts één persoon op een kamer van 18m² leefde. Hierdoor kon de inspectie niet ontdekken dat er sprake was van overbewoning.

¹⁶⁴ LURA 2011.

¹⁶⁵ LURA 2011 en Van Oeveren 2011.

¹⁶⁶ Fairwork 2012.

¹⁶⁷ Holtslag e.a. 2012.

¹⁶⁸ CESCR 2010.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 27407, nr. 153.

7.5 Aanbevelingen voor de overheid om het recht op een adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid te waarborgen

In paragraaf 7.4 zijn enkele factoren besproken die Poolse arbeidsmigranten belemmeren in het realiseren van hun recht op een adequate levensstandaard. De aanbevelingen die in deze paragraaf aan de Nederlandse overheid worden gedaan, helpen om deze belemmeringen weg te nemen. In samenhang met reeds genomen inspanningen van de overheid kan opvolging van deze aanbevelingen leiden tot een betere waarborging van het recht op een adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid onder Poolse arbeidsmigranten. De Nederlandse overheid geeft hiermee verdere invulling aan haar mensenrechtenverplichtingen.

1. Ontkoppelen van werken en wonen.

Een koppeling tussen werken en wonen draagt het risico van afhankelijkheid van de werkgever in zich en daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid. Een koppeling hoeft echter geen inbreuk op te leveren op het recht van Poolse arbeidsmigranten op adequate huisvesting, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Ten eerste dient de arbeidsmigrant vrij te zijn in zijn keuze voor een koppeling tussen werk en wonen. Dit betekent enerzijds dat de werkgever of het uitzendbureau de arbeidsmigrant de vrije keuze laat. Anderzijds betekent het dat een arbeidsmigrant in de praktijk ook daadwerkelijk een keuze heeft, wat impliceert dat het woningaanbod voldoende en betaalbaar is. Ten tweede dient de huisvesting, die aan het werk gekoppeld is, te voldoen aan de kwaliteitsnormen die hiervoor gelden. Wordt niet aan deze twee voorwaarden voldaan, dan vergroot de koppeling tussen werken en wonen het risico op inbreuken in het recht van Poolse arbeidsmigranten op een adequate levensstandaard. In dat geval is het beter dat de koppeling tussen werken en wonen wordt doorbroken. Hiervoor kan de Minister van Wonen, in samenwerking met gemeenten en eventueel provincies, de ont koppeling tussen werken en wonen zo optimaal mogelijk stimuleren. Mogelijk zou deze vergaande wens voor ont koppeling door onder andere de Minister van Wonen vastgelegd kunnen worden in de Nationale Verklaring inzake de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten. Op die manier verliest de optimale stimulatie van ont koppeling haar vrijblijvende karakter.

Ter bevordering van de ont koppeling tussen werken en wonen, is het nodig dat gemeenten, in samenwerking met erkende huisvesters, zorg dragen voor voldoende woningaanbod, inclusief '*short-stay*'-voorzieningen. Indien nodig, kunnen gemeenten hiervoor wijzigingen aanbrengen in de bestemmingsplannen. Daarnaast werkt het voor de ont koppeling van werken en wonen bevorderlijk wanneer gemeenten in gesprek gaan met erkende huisvesters over (1) het toegankelijk maken van het woningbestand van de huisvesters voor (tijdelijke) Poolse arbeidsmigranten en (2) een eventuele bemiddelende rol voor de erkende huisvesters tussen enerzijds de werkgevers en uitzendbureaus en anderzijds de arbeidsmigranten die hun woning huren van hun werkgever of uitzendbureau. Op die manier kunnen werkgevers en uitzendbureaus nog steeds huisvesting aanbieden, maar wordt de afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau ingeperkt door de tussenkomst van de erkende huisvester. Ten aanzien van dit laatste punt is het tevens van belang om te bespreken of een einde gemaakt kan worden aan de verdiscontering van de huur met het loon van de arbeidsmigrant, en aan welke minimumnormen huisvesting dient te voldoen.

Al eerder heeft de Commissie Lessen Uit de Recente Arbeidsmigratie (LURA)¹⁷⁰ en Fairwork¹⁷¹ de aanbeveling gedaan om het werken en wonen te ont koppelen. Ook

¹⁷⁰ LURA 2011.

binnen de uitzendbranche zijn er voorstanders van ont koppeling.¹⁷² Een *good practice* komt van uitzendbureau OTTO Work Force:

OTTO Work Force is een groot voorstander van het scheiden van wonen en werken. Wel faciliteert OTTO Work Force huisvesting voor arbeidsmigranten. Dit zal echter nooit verplicht zijn en niet op het terrein van de werkgever. Als het werk beëindigd wordt doordat een werknemer niet goed functioneert, of doordat hij zelf opstapt, dan kan hij de huisvesting behouden. Andersom geldt dat wanneer een arbeidsmigrant een puinhoop maakt van de huisvesting, hij hierdoor wel uit de woning kan worden geplaatst, maar niet kan worden ontslagen.

2. Laagdrempelige registratiemogelijkheden voor arbeidsmigranten in GBA. Gemeenten hebben moeite om het woningbeleid goed af te stemmen op de behoeften van de Poolse arbeidsmigranten die binnen hun gemeentegrenzen verblijven. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door de beperkte registratie van arbeidsmigranten in de GBA en daarmee het gebrekkige inzicht van de gemeente in de omvang van de Poolse arbeidsmigrantengroep in hun gemeente. Overigens is een arbeidsmigrant niet altijd verplicht zich in te schrijven: dit geldt alleen voor degenen die ten minste vier maanden in een half jaar in Nederland verwachten te verblijven.¹⁷³

Voor een beter inzicht in de woonbehoeften van Poolse arbeidsmigranten en een betere afstemming van het woningbeleid, doen gemeenten er goed aan om de drempel voor de registratie van Poolse arbeidsmigranten in de GBA te verlagen. Doel van de drempelverlaging is om het aantal arbeidsmigranten dat zich wel inschrijft te verhogen.¹⁷⁴ Een goed voorbeeld van een drempelverlagende registratiemogelijkheid komt uit de gemeente Westland, die inschrijfavonden organiseert in zogenaamde Polenhotels. Tijdens deze inschrijfavonden voorziet de gemeente de arbeidsmigranten tevens in de moedertaal van informatie over hun rechten en plichten.¹⁷⁵ Andere mogelijkheid om de drempel tot registratie te verlagen kan middels mobiele inschrijving. Denk bijvoorbeeld aan een registratiebus die langs bedrijven rijdt waar veel arbeidsmigranten aan het werk zijn.

Ook de openstelling van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) zal de registratie van arbeidsmigranten verbeteren. Het RNI is speciaal bedoeld voor arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven. Zonder inschrijving in de RNI kunnen deze arbeidsmigranten niet over een Burger Service Nummer (BSN) beschikken, dat hen toegang geeft tot belastingvoordeel.¹⁷⁶ Een registratieplicht op straffe van een bestuurlijke boete, zoals thans wordt voorgesteld, lijkt minder geschikt om de registratie onder arbeidsmigranten te bevorderen.¹⁷⁷ Lang niet alle Poolse arbeidsmigranten zijn zich ervan bewust dat ze zich moeten inschrijven. Ook verhoogt een boete de drempel om eventuele problemen te melden.

¹⁷¹ Fairwork 2012.

¹⁷² ABU 2011.

¹⁷³ Art. 65 Wgba.

¹⁷⁴ Ook de Commissie LURA ondersteunt de betere registratie van EU-arbeidsmigranten.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 132.*

¹⁷⁶ Bron: informant BZK. RNI wordt vermoedelijk in de loop van 2013 verwacht. Tot de komst van de RNI ligt de verantwoordelijkheid van de uitgifte van het BSN bij de Belastingdienst.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 132; Nota van wijziging 2012.*

3. Acceptatie van permanente vraag van arbeidsmigranten naar tijdelijke huisvesting.¹⁷⁸

Het is van belang om een permanente oplossing te vinden voor de huisvestingsproblematiek onder Poolse arbeidsmigranten, omdat er telkens nieuwe groepen arbeidsmigranten in Nederland zijn die op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting.¹⁷⁹ Dit is een opdracht die de Minister van Wonen kan oppakken in samenwerking met gemeenten. Wordt deze opdracht niet serieus opgepakt, dan is de kans groot dat permanente oplossingen uitblijven. Een goed voorbeeld van een permanente oplossing is het creëren van zogenaamde short-stay voorzieningen.

Een informant uit de wetenschap en gespecialiseerd in arbeidsmigratie zegt hierover:

De Nederlandse overheid zou zich moeten voorbereiden op de structurele tijdelijkheid van arbeidsmigratie. Seizoens- en circulaire migratie zal er namelijk altijd zijn, vanwege de Europese arbeidsmarkt en de aard van Nederland. Nu zijn het toevallig de Polen, maar straks zijn het weer andere groepen. Verschil met vroegere arbeidsmigranten is dat meer arbeidsmigranten terugkeren naar het land van herkomst. Daarom zal er altijd behoefte zijn aan vormen van tijdelijke huisvesting. Het is cruciaal dat de Nederlandse overheid hier beleid voor ontwikkelt.

Een risico in de ontwikkeling van permanente oplossingen voor de huisvestingsproblematiek onder Poolse arbeidsmigranten is segregatie. Dit kan voorkomen worden door de oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van short-stay voorzieningen, niet alleen toegankelijk te maken voor (Poolse) arbeidsmigranten, maar ook voor andere groepen. Verder zouden de oplossingen deel moeten uitmaken van bestaande wijken en buurten, zodat naast segregatie ook isolatie wordt voorkomen.

4. Vergroten bekendheid voorzieningen bij onvrijwillige werkloosheid en/of verlies van huisvesting.

Ten aanzien van de sociale zekerheid heeft de Minister van SZW een aantal maatregelen afgekondigd om de uitvoering van de bestaande regels aan te scherpen. Daarnaast zijn gemeenten strikter de hand gaan houden in de toegangseisen die aan de WMO zijn gesteld. Deze maatregelen kunnen consequenties hebben voor Poolse arbeidsmigranten die buiten hun schuld werk en woning zijn kwijt geraakt. Bijvoorbeeld wanneer de ISZW bij een bedrijf zodanige knelpunten in de woon- en werksituatie aantreft dat in redelijkheid niet kan worden verlangd dat de arbeidsmigranten daar blijven wonen. Het College wil de Minister van SZW vragen om ten aanzien van de kwetsbare groepen die recht hebben op voorzieningen, de kenbaarheid van de voorzieningen te verhogen. Kwetsbare groepen, zoals Poolse arbeidsmigranten, krijgen zo de mogelijkheid om zich te herstellen in het land waar zij rechtmatig verblijven en van daaruit naar nieuw werk te zoeken. Een betere kenbaarheid van dit recht zorgt ervoor dat de rechthebbenden ook daadwerkelijke toegang hebben tot het recht op huisvesting en sociale zekerheid. Zo kan de overheid haar 'duty to fulfill' waarmaken. Dit advies ligt in lijn met een aanbeveling van het CESCR uit 2010, waarin Nederland gevraagd wordt om alle nodige maatregelen te blijven nemen om de bekendheid op het recht op bijstand te vergroten.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Zie VROM-inspectie 2010.

¹⁷⁹ Bron: informant uit de wetenschap, gespecialiseerd in arbeidsmigratie.

¹⁸⁰ CESCR 2010.

8. Recht op privacy

8.1 Wat is het recht op privacy?

Een Poolse arbeidsmigrant heeft in Nederland, net als ieder ander, recht op privacy.¹⁸¹ Dit betekent dat een Poolse arbeidsmigrant vrij is om zijn privéleven naar eigen wens in te vullen. Onder privacy verstaan we de bescherming van het familie- en gezinsleven, sociale contacten, de woning en persoonsgegevens, en het recht om vertrouwelijk te communiceren per telefoon, brief, e-mail en dergelijke. Doelstelling van het recht op privacy is in de eerste plaats om het individu te beschermen tegen willekeurige inmenging van de overheid in zijn privéleven.¹⁸² Overheidsinmenging in de vrije invulling van het privéleven is alleen bij uitzondering toegestaan.¹⁸³ De verplichting om het privéleven van individuen te respecteren geldt echter niet alleen voor de overheid, maar ook voor andere actoren zoals de werkgever, het uitzendbureau en de verhuurder van woonruimte. De overheid moet burgers beschermen tegen een ongerechtvaardigde aantasting van hun privéleven door derden, bijvoorbeeld door adequate wetgeving en voldoende toezicht.¹⁸⁴

Het recht op privacy komt in het geding als een uitzendbureau of werkgever de woning van Poolse arbeidsmigranten onaangekondigd binnen gaat om te controleren. Dergelijke controles zonder expliciete toestemming van de bewoner zijn niet toegestaan; ook niet wanneer het uitzendbureau of de werkgever eigenaar is van de woning. Het recht op privacy in de woning behoort degene toe die de woonruimte daadwerkelijk bewoont. In dit geval zijn dat dus de Poolse arbeidsmigranten.¹⁸⁵ Daarbij is van belang dat het begrip 'woning' in het kader van de privacybescherming ruim moet worden uitgelegd. De privacybescherming met betrekking tot woningen strekt zich bijvoorbeeld ook uit tot: vakantiehuisjes, hotels of pensions die de mogelijkheid bieden tot langdurig verblijf,¹⁸⁶ bedrijfsruimten (voor zover er geen sprake is van een duidelijke scheiding tussen de bedrijfsruimte en de woonruimte),¹⁸⁷ woonruimte die gebruikt wordt zonder dat er sprake is van een geldig huurcontract of iets dergelijks, en verplaatsbare woonruimte zoals caravans of woonwagens.¹⁸⁸

Andere problemen met betrekking tot het recht op privacy zijn het niet kunnen afsluiten van woonruimtes of het niet beschikken over afsluitbare kasten of kluizen om persoonlijke spullen in op te bergen. Overbewoning kan leiden tot een overschrijding van de normen die gelden voor de oppervlakte van de persoonlijke leefruimte. Het briefgeheim wordt niet gerespecteerd als post voor de geadresseerde wordt achtergehouden, of wanneer de geadresseerde de post reeds geopend ontvangt. Tot slot kan een inbreuk op de privacy ook

¹⁸¹ O.a. vastgelegd in art. 12 UVRM, art. 8 EVRM, art. 17 IVBPR, art. 7 Handvest van de grondrechten van de EU.

¹⁸² O.a. EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88 (*Niemietz /Duitsland*), § 31.

¹⁸³ Een inbreuk op het recht op privéleven is alleen toegestaan als deze noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie bijvoorbeeld art. 8 lid 2 EVRM).

¹⁸⁴ *CESCR General Comment No. 16* 1988.

¹⁸⁵ EHRM 24 november 1986, nr. 9063/80 (*Gillow /Verenigd Koninkrijk*) en *CESCR General Comment No. 16* 1988.

¹⁸⁶ EHRM 31 juli 2003, nr. 16219/90 (*Demades /Turkije*).

¹⁸⁷ EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88 (*Niemietz /Duitsland*).

¹⁸⁸ EHRM 25 september 1996, nr. 20348/92 (*Buckley /Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 18 januari 2011, nr. 27238/95 (*Chapman /Verenigd Koninkrijk*).

worden veroorzaakt door een werk- of woonsituatie die het onderhouden van sociale contacten feitelijk onmogelijk maakt.¹⁸⁹

8.1.1 Verplichtingen voor de overheid

Het recht op privacy, zoals dat is neergelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, is op nationaal niveau uitgewerkt in de Nederlandse Grondwet. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Specifieke onderdelen van de persoonlijke levenssfeer worden vervolgens nader beschermd door andere grondwetsartikelen. Zo bepaalt artikel 12 van de Grondwet dat het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen is toegestaan in gevallen die door de wet zijn bepaald – bijvoorbeeld ten behoeve van de nationale veiligheid of het opsporen van strafbare feiten – door personen die daarvoor bij of krachtens de wet zijn aangewezen.¹⁹⁰ Artikel 13 van de Grondwet beschermt het briefgeheim en het telefoon- en telegraafgeheim, waarbij als hoofdregel geldt dat inbreuken hierop slechts zijn toegestaan na voorafgaande rechterlijke toestemming.

Om ervoor te zorgen dat burgers beschermd worden tegen inbreuken op het recht op privacy, dient de overheid zich allereerst zelf te onthouden van inmenging in hun privéleven. Naast het respecteren van het recht op privacy heeft de overheid ook de taak om het recht op privacy te beschermen en te verwezenlijken in de verhoudingen tussen burgers onderling, tussen burgers en private ondernemingen of tussen werknemers en werkgevers. Dit duidt men ook wel aan als de ‘positieve verplichtingen’ voor de overheid. Aan die positieve verplichtingen kan de overheid onder meer vorm geven door regels op te stellen die bepalen dat ook andere actoren de vrije invulling van het privéleven van burgers niet mogen belemmeren.¹⁹¹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgeving die huisvredebreuk, computervredebreuk, het ongeoorloofd openen van post of stalking, strafbaar stelt,¹⁹² maar ook aan wetgeving die de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens reguleert.¹⁹³ Het enkel uitvaardigen van regels is echter niet genoeg. De verwezenlijking van het recht op privacy vergt ook dat de overheid zo nodig feitelijke maatregelen treft om het recht op privacy te waarborgen.¹⁹⁴ Denk hierbij aan het houden van toezicht (door landelijke inspectiediensten of gemeentelijke toezichthouders) en het verrichten van opsporingsactiviteiten (door politie en Openbaar Ministerie (OM)).

Regels die relevant kunnen zijn voor de verwezenlijking van het recht op bescherming van de privésfeer zijn deels ook op gemeentelijk niveau te vinden. Zo worden in het gemeentelijk bestemmingsplan de functie van de grond en regels over het gebruik van de grond en hetgeen daarop is gebouwd, vastgelegd. In het bestemmingsplan wordt uitgewerkt welke functie een gebouw heeft, bijvoorbeeld ‘wonen’ of ‘logies’. Ook is daarin te vinden hoeveel mensen in de woning mogen wonen en voor welk type huishouden de woning is bestemd. In de gemeentelijke bouwverordening zijn regels opgenomen over het aantal vierkante meters dat een bewoner in een woonhuis minimaal tot zijn beschikking moet hebben. Bindende leidraad voor het gemeentelijk beleid is de provinciale Verordening Ruimte die regels stelt aan de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ten aanzien van logies gelden andere regels. Het team Bouw- en Woningtoezicht van de

¹⁸⁹ Moeckli e.a. (2010).

¹⁹⁰ Het binnentreden in woningen door overheidsdiensten zonder toestemming van de bewoner is nader geregeld in de AWOB.

¹⁹¹ EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X & Y /Nederland*).

¹⁹² Art. 138, 138ab, 273a en c WvS; art. 4 Postwet; art. 11.2 Telecommunicatiewet.

¹⁹³ Zoals in Nederland geschiedt door de WBP, op de naleving waarvan toezicht wordt gehouden door het CBP.

¹⁹⁴ Kilkelly 2003.

gemeente zal doorgaans handhaven op onder andere de bouwkundige kwaliteit en veiligheid van gebouwen.

8.2 Situatie Poolse arbeidsmigranten in Nederland

Knelpunten ten aanzien van het recht op privacy doen zich voornamelijk voor in de huisvesting van Poolse arbeidsmigranten in Nederland. In deze paragraaf worden verschillende knelpunten besproken.

8.2.1 Controles in huis

Uit vorige paragrafen is gebleken dat uitzendbureaus niet alleen zorgen voor de bemiddeling van werk, maar ook voorzien in de huisvesting van 'hun' Poolse arbeidsmigranten. En daar blijft het niet altijd bij. Uit interviews met Poolse arbeidsmigranten en informanten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de gemeente Dordrecht blijkt dat medewerkers van uitzendbureaus ook optreden als controleurs van de huisvesting. Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat de controle van tevoren wordt aangekondigd, of dat de arbeidsmigrant het eens is met de controle. Hieronder volgt de ervaring van een Poolse arbeidsmigrant:

De huisbaas kwam onaangekondigd de kamers inspecteren. Hij keek zelfs tussen papieren. Bij protest hiertegen zei hij dat de huisvesting van het uitzendbureau was en dat hij het recht had om binnen te komen wanneer hij wilde.

Ook komt het voor dat uitzendbureaus controleren of de arbeidsmigranten hun woning voldoende schoon houden en boetes oplegt als het niet schoon genoeg is naar zijn zin. Dit bleek ook al uit hoofdstuk 7. Een Poolse arbeidsmigrant zegt hierover:

De werkgever controleerde of het huis ook schoon was.

8.2.2 Ruimtes zonder sleutel

Onder privacy wordt ook verstaan: het kunnen afsluiten van eigen kamers met een sleutel, of het hebben van een kluisje voor belangrijke bezittingen. Dat dit voor de Poolse arbeidsmigranten geen vanzelfsprekendheid is, blijkt uit het volgende citaat:

In het huis konden we geen privéruimtes afsluiten. Ook waren er geen kluisjes beschikbaar.

8.2.3 Briefgeheim doorbroken

Uit een interview met een Poolse arbeidsmigrant blijkt dat zijn werkgever, die zowel het werk als de huisvesting regelt, tevens de regie voert over de post van zijn medewerkers. Sommige brieven waren namelijk al open gemaakt als deze bij de rechtmatige eigenaar terecht kwamen.

8.2.4 Overige kwesties

Andere kwesties die de persoonlijke levenssfeer wel raken, maar niet noodzakelijkerwijs een inbreuk op het recht op privacy opleveren, zijn de beperkte persoonlijke leefruimte in verband met overbewoning en de verregaande bemoeienis van uitzendbureaus met het privéleven van arbeidsmigranten.

In hoofdstuk 7 is al aan bod gekomen dat overbewoning kan leiden tot een inbreuk op het recht op een adequate levensstandaard. Overbewoning kan er daarnaast voor zorgen dat de persoonlijke leefruimte in de woning ernstig beperkt wordt. Onderstaande citaten zijn illustratief voor de overbewoning:

We woonden met twee personen op 18m2.

Wij woonden met z'n twintigen in een huisje met vier kamers en een badkamer. Sommigen sliepen in de woonkamer of de keuken.

Soms kwam het voor dat er 33 personen in een huis woonden, dat eigenlijk was bedoeld voor 20 personen. Het huis bestond uit twee verdiepingen, met 1 badkamer, 1 toilet en 1 keuken.

Uit het onderzoek van Risbo blijkt dat 47,8% van de Poolse arbeidsmigranten zijn slaapkamer deelt met 1 andere persoon. 24,6% van de Poolse arbeidsmigranten deelt de slaapkamer met 2 anderen, 10,2% met 3 andere personen of meer. De rest deelt de slaapkamer niet of met de eigen partner.¹⁹⁵

De verreгаande bemoeienis van een uitzendbureau met het privéleven van zijn Poolse arbeidskrachten, blijkt uit het volgende citaat van een geïnterviewde Poolse arbeidsmigrant:

Ik moest met het uitzendbureau overleggen of mijn vrouw naar Nederland mocht komen. Mijn vrouw zou dan namelijk enkele dagen bij mij in huis moeten slapen. In eerste instantie had ik hiervoor toestemming gekregen, maar twee uur voor het vertrek naar Nederland werd de toestemming ingetrokken, zonder geldige reden.

8.3 Wat doet de overheid eraan?

Zoals is gebleken uit paragraaf 8.1.1, heeft de Nederlandse regering het recht op privacy verankerd in nationale wet- en regelgeving.

Handhaving op de naleving van het recht op privacy is voor de Nederlandse regering en gemeenten moeilijk, omdat de naleving zelf al snel kan leiden tot inbreuk op het recht op privacy. Dit betekent echter niet dat zij niets kunnen doen ter bescherming van het recht van Poolse arbeidsmigranten op privacy. Sterker nog, vanuit haar '*duty to protect*' is het expliciet de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat inmenging in het recht op privacy van Poolse arbeidsmigranten wordt voorkomen.

De Nederlandse regering en/of de gemeenten hebben een beperkte infrastructuur ingericht die specifiek controleert op de naleving van het recht op privacy. De gemeentelijke handhaving die toeziet op de naleving van huisvestingsregels, controleert eveneens op de naleving van enkele bepalingen uit de privacywetgeving. Zo handhaven gemeenten bijvoorbeeld op de regels aangaande het minimale aantal vierkante meters per bewoner in een woonhuis. Afhankelijk van de gemeente is deze handhaving intensief (proactief op basis van risico-analyses) of minder intensief (op basis van klachten van omwonenden of bewoners zelf). Politie en Openbaar Ministerie handhaven aan de hand van concrete klachten op het onrechtmatig binnendringen van de woning, zoals sommige werkgevers en uitzendbureaus doen. Tevens handhaven zij op schendingen van het brief-

¹⁹⁵ Weltevrede e.a. 2009.

en telegraafgeheim. Daarnaast bestaat er voor een ieder, dus ook Poolse arbeidsmigranten, de mogelijkheid om een procedure bij de rechter te starten.

Vanuit haar '*duty to protect*' en '*duty to fulfill*' heeft de Nederlandse regering tevens de plicht om te zorgen voor een klachtenprocedure, die onder meer Poolse arbeidsmigranten in staat stelt om privacyproblemen (in de eigen woning) bespreekbaar te maken. Het is onduidelijk hoe de regering precies vorm geeft aan deze klachtenprocedure. In sommige gemeenten zijn *good practices* te vinden. In Amsterdam bestaat het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag¹⁹⁶, waar ook Poolse arbeidsmigranten terecht kunnen met privacyklachten in de eigen woning. De gemeente Rotterdam heeft hier een online publieksreactie formulier voor ontwikkeld.¹⁹⁷

8.4 Belemmeringen in de realisatie van het recht op privacy

In paragraaf 8.1 is beschreven hoe het recht op privacy in mensenrechtenverdragen en nationale wet- en regelgeving is vastgelegd. Paragraaf 8.3 beschrijft welke inspanningen de Nederlandse overheid verricht om het recht op privacy te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Toch blijkt uit de praktijk dat Poolse arbeidsmigranten in Nederland hun recht op privacy niet altijd gerealiseerd zien (paragraaf 8.2). Welke belemmeringen spelen daarbij een rol? Daarover gaat deze paragraaf. Enkele van deze belemmeringen zijn ook al aan bod gekomen in het hoofdstuk over het recht op adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid.

De *eerste* belemmering betreft de (verplichte) koppeling tussen werken en wonen.¹⁹⁸ Deze zorgt ervoor dat Poolse arbeidsmigranten de onaangekondigde controles van de werkgever of het uitzendbureau in hun woning en eventuele overbewoning 'accepteren', omwille van het behoud van werk. Het werk is voor veel Poolse arbeidsmigranten zo belangrijk, dat men het risico niet neemt om te klagen over de inbreuken op hun recht op privacy. De angst om het werk te verliezen is hiervoor te groot.

De *tweede* belemmering om te kunnen ontsnappen aan inbreuken op het recht op privacy in de eigen woning, betreft het ontbreken van voldoende alternatieve huisvesting.¹⁹⁹ Het woningaanbod is beperkt, waardoor Poolse arbeidsmigranten lang niet altijd de 'luxe' hebben om te verhuizen naar een woning waar de privacy-regels niet worden overtreden.

De *derde* belemmering betreft de beperkte infrastructuur die toeziet op de naleving van het recht op de persoonlijke levenssfeer, zoals besproken in paragraaf 8.1.²⁰⁰ Hoewel een aantal aspecten van de privacywetgeving worden gecontroleerd door de gemeente, politie en OM en er altijd nog de mogelijkheid voor Poolse arbeidsmigranten bestaat om een procedure bij de rechter te starten, lijkt de infrastructuur van de handhaving nog onvolledig. Zo zijn laagdrempelige klachtenprocedures voor Poolse arbeidsmigranten nog onvoldoende kenbaar en vindbaar. Dit belemmert hen om op een laagdrempelige manier hun privacykwesties onder de aandacht te brengen en hun recht op privacy te realiseren.

8.5 Aanbevelingen voor de overheid om het recht op privacy te waarborgen

In paragraaf 8.4 zijn drie factoren besproken die Poolse arbeidsmigranten belemmeren om hun recht op privacy te realiseren. De aanbevelingen die in deze paragraaf aan de

¹⁹⁶ <http://www.wswonen.nl/meldpunt/>.

¹⁹⁷ http://www.rotterdam.nl/product:klachten_over_huisbazen.

¹⁹⁸ Fairwork 2012.

¹⁹⁹ LURA 2011.

²⁰⁰ De overheid heeft wel het CBP in het leven geroepen om toe te zien op de bescherming van persoonsgegevens, aan de hand van o.a. de WBP, WBGA, en de Wet politiegegevens.

Nederlandse overheid worden gedaan, zijn behulpzaam in het wegnemen van deze belemmeringen. Samen met reeds genomen inspanningen van de overheid kan opvolging van deze aanbevelingen leiden tot een betere waarborging van het recht op privacy onder Poolse arbeidsmigranten. Hiermee geeft de Nederlandse overheid invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit de mensenrechtenverdragen.

1. Ontkoppelen van werken en wonen.

De koppeling tussen werken en wonen maakt de arbeidsmigrant afhankelijk van zijn werkgever of uitzendbureau. Tevens maakt het de arbeidsmigrant kwetsbaar voor controles van zijn werkgever of uitzendbureau in zijn woning: deze beschikt immers over de sleutel. Verhuizen zal voor een arbeidsmigrant echter in veel gevallen niet wenselijk zijn als hij hierdoor ook zijn werk verliest. Ontkoppeling van werken en wonen biedt daarom de oplossing. Werkgevers en uitzendbureaus beschikken dan niet meer over de sleutel van de woningen van hun werknemers. Bovendien verlaagt het de drempel voor de arbeidsmigrant om te verhuizen, indien er sprake is van inbreuk op de privacy.

In paragraaf 7.5 is uitgelegd hoe de ontkoppeling van werken en wonen zo veel mogelijk gestimuleerd kan worden door de Minister van Wonen en de gemeenten. Kort gezegd komt het erop neer dat hierover enkele afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de Nationale Verklaring inzake de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten of een ander gelijksoortig document. Verder kunnen de gemeenten in samenwerking met de woningcorporaties de ontkoppeling stimuleren door zorg te dragen voor voldoende woningaanbod. Indien nodig, kan de gemeente hiervoor bestemmingsplannen wijzigen. Daarnaast is het van belang dat gemeenten in gesprek gaan met de woningcorporaties over de toegankelijkheid van hun huurwoningen voor arbeidsmigranten en over een eventuele bemiddelende rol voor de corporaties tussen enerzijds de werkgevers en uitzendbureaus en anderzijds de arbeidsmigranten die hun woning huren van hun werkgever of uitzendbureau.

Al eerder signaleerde de Commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (LURA) en Fairwork dat een koppeling tussen werken en wonen de arbeidsmigrant kwetsbaar maakt en daardoor minder geschikt is.²⁰¹

2. Aanpassen infrastructuur handhaving.

Het College beveelt de Nederlandse regering aan om één instelling te belasten met de eindverantwoordelijkheid voor handhaving van de persoonlijke levenssfeer.^{202 203} Deze instelling heeft onder andere als taak om te bepalen welke elementen van de privacywetgeving pro-actief dan wel reactief moeten worden gehandhaafd. Daarnaast coördineert deze instelling ook een klachtenprocedure voor kwesties die de persoonlijke levenssfeer raken. Van belang is dat deze procedure kenbaar en vindbaar is, ook voor Poolse arbeidsmigranten. Op die manier kan de overheid invulling geven aan haar '*duty to protect*'.

²⁰¹ LURA 2011 en Fairwork 2012.

²⁰² Wat niet betekent dat de uitvoering van de handhaving ook bij deze instelling moet liggen.

²⁰³ Dit kan een bestaande organisatie zijn die reeds belast is met handhavende taken, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport.

9. Recht op toegang tot de rechter en op effectieve rechtsmiddel

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 komen vijf verschillende mensenrechten aan bod die bij Poolse arbeidsmigranten in Nederland in het geding kunnen komen. Het internationaal erkende recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel moet garanderen dat Poolse arbeidsmigranten deze rechten alsnog kunnen effectueren en geleden schade kunnen laten rechtzetten.

9.1 Wat is het recht op toegang tot de rechter en op een effectief rechtsmiddel?

Eenieder, dus ook Poolse arbeidsmigranten, heeft in Nederland recht op toegang tot de rechter en het recht op een effectief rechtsmiddel. Dit recht is in een groot aantal mensenrechtenverdragen neergelegd²⁰⁴, en ziet erop toe dat een eerlijke en rechtvaardige behandeling kan worden afgedwongen.

Toegang tot de rechter betekent voor een Poolse arbeidsmigrant in Nederland dat hij de naleving van zijn (mensen)rechten kan afdwingen, of de geleden schade kan laten rechtzetten. Een beperking van dit recht is toegestaan, mits die de toegang tot de rechter in de praktijk niet illusoir maakt. Toegang tot de rechter houdt in dat een Poolse arbeidsmigrant recht heeft op:²⁰⁵

- (1) een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter;
- (2) inhoudelijke bijstand door juridisch advies, verdediging en vertegenwoordiging in een zaak;
- (3) (financiële) rechtsbijstand als niet kan worden verwacht dat het slachtoffer zich voor de rechter kan verdedigen en hij geen advocaat kan betalen;
- (4) een uitspraak in de zaak binnen een redelijke termijn en een adequate schadevergoeding.

Er wordt een ongerechtvaardigde inbreuk gemaakt op het recht van een Poolse arbeidsmigrant op toegang tot de rechter bijvoorbeeld wanneer: de procedure buitensporig lang duurt, de juridische kosten voor de Poolse arbeidsmigrant relatief gezien te hoog zijn, of wanneer hem een juridische procedure wordt geweigerd.²⁰⁶

Het recht op een effectief rechtsmiddel betekent dat een Poolse arbeidsmigrant in Nederland het recht heeft om via een rechtsgang op nationaal niveau te laten beslissen of een van zijn mensenrechten is geschonden en het recht heeft om rechtsherstel te krijgen. Rechtsherstel kan plaatsvinden in de vorm van bijvoorbeeld een schadevergoeding en/of een onderzoek dat kan leiden tot identificatie en bestraffing van de verantwoordelijken.²⁰⁷ Rechtsherstel zorgt ervoor dat Poolse arbeidsmigranten hun zelfbeschikking kunnen terugwinnen.²⁰⁸ Rechtsherstel kan uit (een van de) volgende componenten bestaan:²⁰⁹

- (1) schadevergoeding voor materiële en immateriële schade;
- (2) herstel van een situatie, bijvoorbeeld door teruggave van eigendommen en het faciliteren van sociale integratie;

²⁰⁴ O.a. in art. 8 en 10 UVRM, art. 6 EVRM, art. 13 EVRM, art. 14 IVBPR, art. 47 - 50 Handvest van de Grondrechten van de EU.

²⁰⁵ *HRC General Comment* No. 32 2007 en FRA 2011.

²⁰⁶ FRA 2011.

²⁰⁷ EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93 (*Aksoy /Turkije*) en Lawson 1997.

²⁰⁸ OESO 2011.

²⁰⁹ OHCHR 2005.

- (3) psychologisch en sociaal herstel, bijvoorbeeld door medische hulp, juridische hulp in een begrijpelijke taal en huisvesting;
- (4) rehabilitatie;
- (5) genoegdoening om morele schade te compenseren;
- (6) garanties om herhaling te voorkomen.

Om geen inbreuk te maken op het recht van Poolse arbeidsmigranten op een effectief rechtsmiddel, is het noodzakelijk dat zij, op een voor hen begrijpelijke wijze, worden geïnformeerd over hun (geschonden) rechten en de toegang tot een effectief rechtsmiddel.²¹⁰

9.1.1 Verplichtingen voor de overheid

De Nederlandse Grondwet kent geen recht op toegang tot de rechter of een effectief rechtsmiddel.²¹¹ Wel is in artikel 17 van de Nederlandse Grondwet opgenomen dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Via de Wet Rechtsbijstand on- en minvermogenden (WROM) is geregeld dat een deel van de advocaatkosten door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), als zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), vergoed kan worden als mensen deze niet zelf kunnen betalen vanwege een laag inkomen. (Beperking van) de hoogte van het griffiegeld is uitgewerkt in onder meer de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken (WGBZ). De termijnen worden beschermd in onder meer de Algemene wet bestuursrecht (AWB), het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Strafrecht (WSr).

De Nederlandse regering heeft de verplichting om maatregelen te nemen om het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel voor Poolse arbeidsmigranten te waarborgen. Dat betekent voor de Nederlandse regering dat zij ervoor zorgt dat alle burgers - en ook Poolse arbeidsmigranten - in Nederland naar een rechter kunnen. Het betekent tevens dat de regering financieel tegemoet komt aan Poolse arbeidsmigranten die de kosten van een proces bij de rechter niet kunnen dragen, en voorziet in een tolk die het voor de Poolse arbeidsmigrant mogelijk maakt het proces te volgen. Rechtsherstel moet binnen het bereik van de Poolse arbeidsmigrant gebracht worden. Niet alleen formeel maar ook feitelijk. Immers, een opgelegde loonbetalingsverplichting door de rechter lijkt weinig effectief als deze nooit bij het slachtoffer terecht komt. In hoeverre rechtsherstel effectief is, zal verder afhangen van de omstandigheden van de individuele casus. De compensatie voor materiële en immateriële schade kan zowel gehaald worden bij de dader - door het instellen van een civiele loonvordering of door zich te voegen in de strafzaak tegen de verdachte - of door de Nederlandse staat - door bijvoorbeeld een beroep te doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven (zie paragraaf 9.3).

9.2 Situatie Poolse arbeidsmigranten in Nederland

Uit een adviesrapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) uit 2004 blijkt dat niet alle burgers in staat zijn om hun positie in de rechtsgang waar te maken. Kwetsbare groepen hierin zijn degenen die vanwege velerlei redenen minder bekend zijn met de details van het Nederlandse rechtssysteem. Een van die kwetsbare groepen is de groep met een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse.²¹² Poolse

²¹⁰ Art. 11 *UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.

²¹¹ De Staatscommissie Grondwet heeft geadviseerd om het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen; Zie Staatscommissie Grondwet 2005, p. 60-65.

²¹² Janssens & Jonkers 2004.

arbeidsmigranten behoren daarmee ook tot de groep waarvoor de toegang tot de rechter geen vanzelfsprekendheid is. In deze paragraaf wordt de situatie van Poolse arbeidsmigranten in Nederland geschetst, zoals deze naar voren is gekomen uit literatuuronderzoek en interviews met professionals en Poolse arbeidsmigranten.

9.2.1 Toegang tot de rechter niet geweigerd

Uit geen van de interviews met de Poolse arbeidsmigranten en de professionals is gebleken dat de toegang tot de rechter geweigerd is. Het is moeilijk om de vraag te beantwoorden of de juridische kosten te hoog zijn om het recht van Poolse arbeidsmigranten op de toegang tot de rechter te verwezenlijken. Een arbeidsrechtadvocaat met veel ervaring in loonvorderingszaken van EU-arbeidsmigranten geeft aan dat Poolse arbeidsmigranten in aanmerking kunnen komen voor een toevoeging²¹³ voor loonvorderingsprocedures. Is dat aan de orde, dan is een arbeidsmigrant die in het laagste tarief valt 127 euro kwijt aan advocaatkosten. Komt de arbeidsmigrant via het juridisch loket, dan wordt daarop nog 51 euro korting gegeven. Daarnaast moet de arbeidsmigrant griffiegeld betalen. Is een toevoeging afgegeven, dan bedraagt die 73 euro. Zonder toevoeging zijn de griffiekosten in een civiele loonvorderingsprocedure 228 euro. Mocht de arbeidsmigrant de procedure bij de rechter verliezen, dan kan hij veroordeeld worden in de proceskosten van de wederpartij (1.000 euro - 1.500 euro).

De lengte van procedures bij rechters zijn eveneens bepalend voor het garanderen van het recht op de toegang tot de rechter. Hierover geven de geïnterviewde professionals verschillende signalen, onder andere over de (te) lange procedures:

Het vorderen van loon bij de rechter is complex en het grootste probleem zit hem in de verzameling van bewijs. Vaak zijn er namelijk geen loonstrookjes, of verkeerde loonstrookjes. Daarbij komt dat het vorderen van loon een langdurig proces is. Soms zijn de arbeidsmigranten al terug in het land van herkomst als de zaak voorkomt (informant van de vakbond).

Veel arbeidsmigranten die slachtoffer zijn geworden van knelpunten in de arbeid, willen hun loon terugvorderen. Hier zijn in Nederland civiele procedures voor. Deze duren vaak te lang. In mijn ogen kunnen deze procedures efficiënter, maar niet minder intensief; het blijft van belang zorgvuldig onderzoek uit te voeren (informant van EMM).

De arbeidsrechtadvocaat geeft een duidelijke indicatie van de duur van een loonvorderingsprocedure:

Als de wederpartij niet reageert, duurt een procedure circa vier maanden. Reageert de werkgever wel, dan duurt de procedure een half jaar tot driekwart jaar. Voordat een procedure gestart kan worden, gaat er wel veel tijd zitten in het traceren van de werkgever en het verzamelen van bewijs.

9.2.2 Geen informatie en begeleiding na inval ISZW

De opsporingstak van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) doet invallen bij bedrijven waarvan zij het ernstige vermoeden hebben dat er ongeregelheden spelen. Een dergelijke inval kan leiden tot het stilleggen van de productie en daarmee tot verlies

²¹³ De wet regelt dat mensen die geen mediator of advocaat kunnen betalen een deel van de kosten vergoed kunnen krijgen. Dit heet een toevoeging. De rechtszoekende betaalt dan een eigen bijdrage, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen en eigen vermogen (zie www.rvr.org/nl/subhome_rz/rechtsbijstandverlener).

van werk. De aandacht van de ISZW is gericht op het pakken van verdachten en het slachtoffer wordt daarbij nogal eens vergeten. Een informant van Fairwork zegt hierover het volgende:

Na een inval van de SIOD (thans Inspectie SZW) krijgen slachtoffers geen begeleiding voor loonvordering. Dit zou automatisch geregeld moeten worden.

Ook Poolse arbeidsmigranten, die een inval van de ISZW meemaakten in het bedrijf waar zij werkten, bevestigden dat de Inspectie geen oog had voor de werknemers.

Nadat de arbeidsinspectie was langs geweest, is er verder niets meer voor ons gedaan.

9.2.3 Loonvordering lastig

Het vorderen van achterstallig loon gebeurt via een civiele procedure, die Poolse arbeidsmigranten - onder begeleiding van een advocaat - kunnen starten. Deze procedure leidt niet altijd tot daadwerkelijke betaling van het loon, omdat het verzamelen van voldoende bewijs moeilijk is.²¹⁴ Maar zelfs al kan dit bewijs wel verzameld worden, dan is de betaling nog geen vanzelfsprekendheid. Er moet bij de werkgever of het uitzendbureau wel achterstallig loon te halen zijn. In sommige gevallen zijn werkgevers of uitzendbureaus soms niet eens meer traceerbaar. Een informant van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) zegt hierover:

Loonvordering werkt lang niet altijd omdat veel daders alleen zwart geld bezitten.

9.2.4 Andere vormen van rechtsherstel: bemiddeling bij arbeid, dak boven het hoofd

Uit de interviews met de verschillende informanten is niet gebleken dat Poolse arbeidsmigranten middels arbeidsbemiddeling of (tijdelijke) huisvesting worden gecompenseerd voor hun ervaren knelpunten. Toch is de behoefte aan nieuw werk vaak heel groot, zoals ook blijkt uit onderstaande citaat van een Poolse arbeidsmigrant:

We willen graag nieuw werk: eerlijk werk. Met normale werktijden en kloppende documenten.

De behoefte aan een dak boven het hoofd is afhankelijk van de woonsituatie van de arbeidsmigrant. De koppeling tussen werken en wonen maakt de urgentie voor een nieuw huis groot, wanneer het werk stopt vanwege knelpunten. Een Poolse arbeidsmigrant geeft aan dat een plek om te wonen de uitvalsbasis is om een nieuw leven op te bouwen.

9.3 Wat doet de overheid?

Zoals uit paragraaf 9.1.1 al is gebleken heeft de Nederlandse regering het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel in nationale wetgeving verankerd.

De Nederlandse regering geeft uitvoering aan het recht op toegang tot de rechter. Alle burgers in Nederland kunnen naar de rechter (onder andere voor civiele procedures tot loonvordering). Om ervoor te zorgen dat de toegang tot de rechter in Nederland niet wordt beperkt tot degenen die draagkrachtig genoeg zijn om een rechtelijke procedure te betalen, voorziet de Nederlandse overheid middels de RvR²¹⁵ in gesubsidieerde

²¹⁴ Fairwork 2012.

²¹⁵ RvR valt onder het toezicht van het Ministerie van V&J (www.rvr.nl).

rechtsbijstand. Ook Poolse arbeidsmigranten kunnen gebruik maken van deze gesubsidieerde bijstand. Onderdeel van de RvR is het Juridisch Loket, waar een ieder (gratis) terecht kan met juridische vragen.²¹⁶ Tot slot voorziet de Nederlandse regering ook in (de financiering van) tolkdiensten, zodat de procedure ook voor Poolse arbeidsmigranten te volgen is. Om de drempel voor de toegang tot de rechter te verlagen, heeft het kabinet aangekondigd de voorlichting aan zelfstandigen over het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst te verbeteren te verbeteren. Tevens zal worden onderzocht of in een dergelijk geval de werknemer middels een verzoekschrift-procedure naar de rechtbank kan, in plaats van de huidige formelere dagvaardingsprocedure.²¹⁷

De rechtspraak heeft zelf via de Raad voor de Rechtspraak²¹⁸ een systeem ingericht om de kwaliteit van de rechtspraak, waar onder meer ook de lengte van procedures bepalend voor is, te monitoren. Tevens wordt er een visitatiesysteem opgezet om de kwaliteit van de rechtspraak te controleren. Afgelopen jaren is er binnen de rechtspraak veel aandacht geweest voor de verkorting van doorlooptijden en een verhoging van de productiviteit en efficiëntie.²¹⁹ Echter, in 2011 bestond nog grote ontevredenheid over de doorlooptijd (ruim een kwart van de ondervraagden was hierover ontevreden),²²⁰ wat de toegang tot de rechter negatief beïnvloedt.

Ten aanzien van het recht op een effectief rechtsmiddel, en meer in het bijzonder het recht op rechtsherstel, heeft de Nederlandse regering een dergelijke rechtsgang binnen het rechtsstelsel mogelijk gemaakt. Uit verschillende uitspraken blijkt dat rechters in Nederland overgaan tot het opleggen van loonbetaling.²²¹ In strafzaken hebben rechters de bevoegdheid om schadevergoedingen op te leggen aan de daders. Ook heeft de Nederlandse regering het Schadefonds Geweldsmisdrijven²²² in het leven geroepen, om slachtoffers van geweldsmisdrijven financieel te compenseren en rechtsherstel mogelijk te maken. Voorwaarde voor compensatie is onder andere dat er aantoonbaar sprake is geweest van een opzettelijk geweldsmisdrijf in Nederland en dat het slachtoffer daarbij ernstig (fysiek/psychisch) letsel heeft opgelopen. Poolse arbeidsmigranten kunnen ook in aanmerking komen voor een compensatie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

9.4 Belemmeringen in de realisatie van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel

De toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel is vastgelegd in internationale verdragen en nationale wetgeving (paragraaf 9.1). Ondanks de inspanningen die de Nederlandse overheid verricht om dit recht te waarborgen (paragraaf 9.3), zien Poolse arbeidsmigranten in Nederland hun recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel niet volledig gerealiseerd (paragraaf 9.2). In deze paragraaf wordt naar voren gebracht welke belemmeringen Poolse arbeidsmigranten ervaren in de realisatie van hun recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel. Enkele van deze belemmeringen zijn ook al aan bod gekomen in het hoofdstuk over het recht op een adequate levensstandaard en het recht op sociale zekerheid.

²¹⁶ Zie www.juridischloket.nl.

²¹⁷ Zie bijlage bij brief van Minister van SZW van 11 april 2013, betreffende aanpak schijnconstructies. Een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst bestaat er wanneer een persoon tegen beloning arbeid verricht, gedurende drie maanden wekelijks of gedurende tenminste twintig uur per maand.

²¹⁸ Zie <http://www.rechtspraak.nl/organisatie/raad-voor-de-rechtspraak/Pages/default.aspx>.

²¹⁹ Zie <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit-van-de-Rechtspraak/Pages/default.aspx>.

²²⁰ Vullings & Van Waveren 2011.

²²¹ Rb. Groningen 5 oktober 2012, *LJN*: BX9234 en Rb. Groningen 3 oktober 2012, *LJN*: BY0086.

²²² Zie <https://schadefonds.nl/>.

De *eerste* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel, heeft te maken met de ervaren hoge lasten die gepaard gaan met het doorlopen van een rechterlijke procedure. Het gaat dan niet alleen over financiële lasten, maar ook over de psychische belasting en de hoeveelheid tijd die een Poolse arbeidsmigrant kwijt is aan de procedure.²²³ Met name dat laatste aspect speelt een belangrijke rol voor (tijdelijke) Poolse arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om veel werkuren te maken. Over de financiële lasten zegt een arbeidsrechtadvocaat, die veel loonvorderingszaken voor arbeidsmigranten doet, het volgende:

De Poolse werknemers zien de financiële kosten van een procedure als een belemmering. Ze zeggen het geld niet te hebben of het er niet voor over te hebben.

Een informant van Fairwork benoemt ook de belemmering van de financiële last:

In hun beleving zijn advocaten erg duur en in veel gevallen hebben ze nog nooit gehoord van de toevoeging.

De *tweede* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel betreft de beperkte gang naar de politie van Poolse arbeidsmigranten voor het doen van aangifte over strafbare feiten, zoals discriminatie en huisvredebreuk. Dit blijkt niet alleen uit de interviews met professionals, maar ook uit een rapport van CoMensha²²⁴ en Fairwork²²⁵. De beperkte gang heeft als oorzaak de angst voor represailles of intimidatie door de werkgever of het uitzendbureau.²²⁶ Zonder aangifte kan strafrechtelijke opsporing en vervolging niet gestart worden, waardoor er ook geen toegang tot de rechter is.

De *derde* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel, betreft het uitblijven van begeleiding richting advocaat en rechter of informatie daarover, bijvoorbeeld nadat de ISZW onregelmatigheden op het bedrijf heeft aangetroffen of de werkzaamheden bij een overtredend bedrijf heeft stop gezet.²²⁷ Dit belemmert een efficiënte toeleiding tot de rechter voor bijvoorbeeld een loonvorderingsprocedure.

De *vierde* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel, betreft de denkwijze van veel Poolse arbeidsmigranten over de inschakeling van een advocaat.²²⁸ Een informant van Fairwork zegt hierover:

Het is in de Poolse cultuur niet gebruikelijk om een advocaat in te schakelen voor arbeidsrechtelijke zaken. Advocaten worden meer geassocieerd met scheidingen en criminaliteit.

Dat het voor een Poolse arbeidsmigrant niet logisch is om een advocaat in te schakelen voor bijvoorbeeld het terug vorderen van hun loon, zorgt ervoor dat geen loonvorderingsprocedure wordt gestart en er geen sprake zal zijn van een effectief rechtsmiddel.

²²³ Janssens & Jonkers 2004.

²²⁴ Versteeg (jaar onbekend).

²²⁵ Willemsen 2010.

²²⁶ Rb. Groningen 5 oktober 2012, *LJN*: BX9234, overweging 5.19.

²²⁷ Bron: informant Fairwork.

²²⁸ Willemsen 2010.

De *vijfde* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel betreft het verzamelen van bewijs.²²⁹ Het is voor een arbeidsmigrant heel moeilijk om bewijs te verzamelen om aan te kunnen tonen dat zijn rechten in het geding zijn. Zeker wanneer de arbeidsmigrant niet meer werkzaam is bij de werkgever of het uitzendbureau, of wanneer de werkgever of het uitzendbureau niet langer traceerbaar is. In veel gevallen ontbreken er arbeidsovereenkomsten en/of (correcte) loonstroken.²³⁰ Een informant van de vakbond zegt hierover:

Veel Poolse arbeidsmigranten hebben geen loonstrookjes of verkeerde loonstrookjes. Hoe kan de vakbond dan gegevens aanleveren aan de advocaat die de belangen van de arbeidsmigrant moet verdedigen?

Een Poolse arbeidsmigrant zegt hierover het volgende:

We zijn beneden het minimumloon beloond. Op de loonbriefjes staat dat we 8,82 euro per uur hebben gekregen, maar dat komt niet overeen met hetgeen op onze rekeningen is gestort. Sommigen van ons hebben helemaal geen loonstrookjes gekregen.

Enige houvast bieden de urenboekjes van Poolse arbeidsmigranten. In deze urenboekjes registreren de Poolse arbeidsmigranten het aantal gewerkte uren per dag. De waarde van deze boekjes is onzeker, zeker als uit de urenadministratie van het bedrijf andere gegevens blijken.

Het laatste probleem in de verzameling van bewijs is de beperkte bereidheid van collega's om een getuigenverklaring af te leggen, veelal vanuit angst het werk te verliezen. Het ontbreken van voldoende bewijsmateriaal zorgt ervoor dat de geleden knelpunten niet door de rechter kunnen worden vastgesteld, waardoor hij de werkgever niet kan veroordelen om het achterstallig loon of andere vormen van compensatie te betalen. Houvast kan eventueel geboden worden door de urenboekjes die Poolse arbeidsmigranten bijhouden.

De *zesde* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel betreft de vluchtigheid van ondernemerschap,²³¹ wat ook blijkt uit een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).²³² Dit heeft tot gevolg dat werkgevers niet meer traceerbaar zijn op het moment dat een arbeidsmigrant naar de rechter stapt.

De *zevende* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel heeft te maken met de condities waaronder het Schadefonds Geweldsmisdrijven compensatie mag uitkeren. Het psychische leed dat sommige arbeidsmigranten oplopen door knelpunten op het werk of het wonen, is moeilijk aan te tonen en te linken aan de gedragingen van de werkgever of het uitzendbureau. Hierdoor komt het maar zelden voor dat het Schadefonds Geweldsmisdrijven overgaat tot het uitkeren van compensatie aan Poolse arbeidsmigranten.²³³ Fairwork is in gesprek gegaan

²²⁹ Fairwork 2012.

²³⁰ Ter illustratie: Volkskrant 22 januari 2013 (2).

²³¹ Vluchtig ondernemerschap door het gebruik van wisselende adressen en telefoonnummers; failliete bedrijven die onder een andere naam en adres worden voortgezet; het gebruik van personen die op papier geen eigenaar zijn maar feitelijk geen of een beperkte rol hebben in de aansturing van het bedrijf.

²³² *Kamerstukken II 2011/12*, 17050, nr. 419.

²³³ Bron: informant Fairwork.

met het Schadefonds over de strenge toetsing. Dit heeft in augustus 2012 nieuwe beleidsregels opgeleverd. De effecten hiervan moeten nog afgewacht worden.²³⁴

De *achtste* belemmering in het verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel betreft de beperkte binding van sommige Poolse arbeidsmigranten met hun woonplaats. Het gaat dan vooral over de zogenaamde circulaire- & seizoensmigranten en de footloose migranten, die nergens écht geworteld zijn.²³⁵ De beperkte binding met de woonplaats heeft als gevolg dat Poolse arbeidsmigranten in geval van knelpunten geneigd zijn om terug gaan naar het land van herkomst of om door te migreren. De kans wordt hierdoor erg klein dat zij een procedure bij de rechter in Nederland starten. Al eerder is door Fairwork opgemerkt dat meer aandacht nodig is voor vormen van hulpverlening en opvang voor slachtoffers van knelpunten in het grijze gebied. Daar is momenteel niets voor geregeld.²³⁶

9.5 Aanbevelingen voor de overheid om het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel te waarborgen

Poolse arbeidsmigranten worden belemmerd in de realisatie van hun recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel. De belemmerende factoren zijn besproken in paragraaf 9.4. In deze paragraaf worden twee aanbevelingen aan de overheid gedaan die helpen om de genoemde belemmeringen te overwinnen en het recht van Poolse arbeidsmigranten op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel beter te waarborgen. Deze maatregelen geven een verdere invulling aan de mensenrechtenverplichtingen die Nederland heeft. De reeds getroffen maatregelen van de overheid dragen hier ook aan bij.

1. Vergroten bekendheid rechtelijke procedures, rechtsbijstand en rechten over verblijf, opvang en ondersteuning.
Onderdeel van het respecteren, beschermen en verwezenlijken van het recht op toegang tot de rechter en een effectief rechtsmiddel is het bekendmaken van dit recht, in het bijzonder aan een kwetsbare groep zoals de Poolse arbeidsmigranten. Deze bekendmaking kan het Ministerie van V&J en/of het Ministerie van SZW doen via het aanbieden van een informatiefolder, waarin uitleg staat over de rechtelijke procedures, (gesubsidieerde) rechtsbijstand en de rechten als EU-onderdaan. Expliciet moet worden genoemd dat het verblijf in Nederland niet automatisch stopt als het werk ten gevolge van knelpunten eindigt, zodat ook de toegang tot het recht beter binnen handbereik blijft. Een dergelijke folder kan uitgedeeld worden door de Inspectie SZW tijdens haar inspectieactiviteiten, maar kan ook onderdeel uit maken van het communicatieplatform, zoals voorgesteld in het hoofdstuk over behoorlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Van belang is dat de kenbaarheid van het recht op toegang tot de rechter niet alleen onder zelfstandigen wordt vergroot, maar tevens onder de Poolse arbeidsmigranten die in loondienst werken.

2. Ratificeren Optioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Hoewel Nederland reeds gebonden is aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), kan het in praktijk moeilijk voor een individu zijn om deze rechten verwezenlijkt te krijgen vanwege het ontbreken van rechtstreekse werking van die rechten. Dat geldt ook voor Poolse arbeidsmigranten in Nederland. Daarom beveelt het College de

²³⁴ Fairwork 2012.

²³⁵ Engbersen e.a. 2011.

²³⁶ Fairwork 2012.

Minister van SZW aan om het Optioneel Protocol bij het IVESCR te ratificeren, dat een individueel klachtrecht bevat. Ratificatie van het protocol maakt het daardoor voor Poolse arbeidsmigranten (en anderen) mogelijk om een klacht in te dienen bij het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (CESCR). Dit klachtrecht versterkt de werking van het verdrag omdat hierdoor de verplichtingen uit het verdrag worden verduidelijkt. Ratificatie draagt dus bij aan een betere naleving van het IVESCR.

BRONNEN

Lijst van geraadpleegde bronnen

Aanwijzing mensenhandel 2012

Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2012, 26876.

ABU 2011

ABU, *Factsheet Ledenonderzoek Buitenlandse werknemers* 2011.

Andriessen e.a. 2012

I. Andriessen, E. Nievers, J. Dagevos, *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

Andriessen & Fernee 2012

I. Andriessen, H. Fernee, *Meldingen van discriminatie in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

AO 17 januari 2013

Verslag van een algemeen overleg vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Kamerstukken II* 2012/13, 29407, nr. 161.

Berkhout & Hof 2012

E. Berkhout, B. Hof, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten. Een realistisch beeld*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2012.

Bondt, de e.a. 2011

H. de Bondt, D.H. Grijpsma, *Nieuwe grenzen, oude praktijken, Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2008.

CBS 2013

CBS, *Migrantenmonitor fase 2*, Den Haag: CBS 2013.

CESCR 2010

Slotcommentaar van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele rechten over de vierde en vijfde rapportage van Nederland (19 november 2010).

CESCR General Comment No. 4 1991

General Comment No. 4 van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (13 december 1991), *The right to adequate housing*.

CESCR General Comment No. 18 2006

General Comment No. 18 van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (6 februari 2006), *The right to work*.

CESCR General Comment No. 20 2009

General Comment No. 20 van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2 juli 2009), *Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*.

CESCR General Comment No. 19 2008

General Comment No. 19 van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (4 februari 2008), *The right to social security*.

Cyrus e.a. 2010

N. Cyrus, D. Vogel, K. De Boer, *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung: Eine exploitative Untresuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*, Berlin: Berliner Bündis gegen Mensschehandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung 2010.

Dagevos 2011

J. Dagevos, *Poolse migranten, De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

EHRC 2006, 19

EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00, *EHRC 2006/19*, m. nt. K. Henrard (*Timishev/Rusland*).

Eide 1987

A. Eide, *The right to Adequate Food as a Human Right*, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987.

Engbersen e.a. 2011

G. Engbersen, M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel, R. van der Meij, *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2011.

Fairwork 2012

Fairwork, *Verborgene slavernij in Nederland*, Amsterdam: Stichting Fairwork 2012.

FRA 2011

European Union Agency for Fundamental Rights, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011.

Gemeente Dordrecht 2012

Gemeente Dordrecht, *Eindrapportage Taskforce Huisvesting Arbeidsmigranten*, Dordrecht: Gemeente Dordrecht 2012.

Holtslag e.a. 2012

J.W. Holtslag, M. Kremer, E. Schrijvers, *In betere banen, de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2012.

Holzmann & Lempens 2008

M. Holzmann, A. Lempens, *Discriminatieklimaat Zaanstreek-Waterland*, Hoorn: I&O Research BV 2008.

HRC General Comment No.16 1988

General Comment No. 16 van het Comite inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (23 maart 1988) *Art. 17 IVBPR*.

HRC General Comment No. 32 2007

General Comment No. 32 van het Comite inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (24 juli 2007), *Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*.

ILO No. 109 1957

International Labour Office, *Convention concerning the Abolition of Forced Labour (No. 109) 1957*.

ILO No. 111 1958

International Labour Office, *Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111)* 1958.

ILO No. 158 1982

International Labour Office, *Termination of Employment Convention (No. 158)* 1982.

ILO No. 184 2001

International Labour Office, *Convention concerning safety and health in agriculture (No. 184)* 2001.

Janssens & Jonkers 2004

R. Janssens, P. Jonkers, 'Knelpunten in de toegang tot het recht', *RMO Advies 32: Toegang tot het recht*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2004.

Kilkelly 2003

U. Kilkelly, 'The Right to respect for private and family life - a guide to the implementation of article 8 of the European Convention on Human Rights', *Human Rights handbooks nr. 1*, Strasbourg: Council of Europe, 2003.

Lawson 1997

R.A. Lawson, 'Foltering en incommunicado detentie in Turkije: noot bij EHRM, 18 december 1996, Aksoy tegen Turkije', *NJCM-Bulletin* 22(2) 1997, p. 167 -188.

LURA 2011

Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie. *Kamerstukken II* 2011/12, 32680, nr. 4.

Moeckli e.a. 2010

D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran, *International Human Rights Law*, Oxford: Oxford Press 2010.

Nationale Verklaring 2012

Nationale Verklaring tijdelijke huisvesting van EU-arbeidsmigranten, 28 maart 2012. *Kamerstukken II* 2011/12, 29407, nr. 146.

Nota van wijziging 2012

Nota van wijziging, 26 oktober 2012, *Kamerstukken II*, 2012/13, 33219, nr. 7.

NRM 2009

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009.

OHCHR 2005

Resolution adopted by the General Assembly, *UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (21 march 2006), *UN Doc A/60/509/Add.1*.

OHCHR 2011

OHCHR, *The Corporate Responsibility to respect Human Rights: An Interpretive Guide*, 2011.

OESO 2011

Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation*, Vienna: OSCE / Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings 2011.

Pool 2011

C. Pool, *Migratie van Polen naar Nederland, In een tijd van versoepeling van migratieregels*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Regeerakkoord 2012

Regeerakkoord VVD - PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012.

Richtlijn 2000/43/EG

Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (*PbEG 2000*, L 180/19).

Richtlijn 2000/78/EG

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (*PbEG 2000*, L 303/16).

Richtlijn 2004/38/EU

Richtlijn 2004/38/EU van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (*PbEU 2004*, L 229/35).

Ruggie 2008

Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (7 april 2008), *Protect, respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* UN Doc A/HR/C/8/5.

Ruggie 2011

Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (21 maart 2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Doc A/HRC/17/31.

Staatscommissie Grondwet 2005

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 2005.

Stege 2004

A. Stege, *De CAO en het regelingsgebruik van de sociale partners*, Deventer: Kluwer 2004.

Strijbosch 2010

K. Strijbosch, *Qualitative study on Polish immigrants in Horst aan de Maas* (bachelorthesis University College Maastricht) 2010.

Van Oeveren 2011

G. van Oeveren, *Nieuwe arbeidsmigranten in 's Hertogenbosch* (masterthesis Universiteit Utrecht) 2011.

Vc 2000 B9

Vreemdelingencirculaire 2000, hoofdstuk B9.

Versteeg (jaar onbekend).

Versteeg, *Titel onbekend* (masterthesis onder begeleiding van CoMensha) (jaar onbekend).

Volkskrant 22 januari 2013

Volkskrant 22 januari 2013, 'Een foutje en weg bonus'.

Volkskrant 22 januari 2013 (2)

Volkskrant 22 januari 2013, 'Betoging tegen AH en Tempo team'.

Vonk 2008

G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn* (oratie Den Haag) 29 januari 2008.

VROM-Inspectie 2010

VROM-inspectie, *Ruimte voor arbeidsmigranten, handreiking voor de werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven*, 2010.

Vullings & Van Waveren 2011

G. Vullings, B. van Waveren, *Klantwaardering Rechtspraak 2011, Onderzoek onder professionals en justitiabelen bij gerechten*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2011.

Willemsen 2010

E. Willemsen, *Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie*, Amsterdam: BLinN 2010.

Weltevrede e.a. 2009

A. Weltevrede, J. de Boom, S. Rezai, L. Zuijderwijk, G. Engbersen, *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa, Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*, Rotterdam: Risbo BV 2009.

Wijziging van de WMO 2013

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, 28 januari 2013. *Kamerstukken II* 2012/13, 32439, nr. 11.

Lijst van brieven van de Minister

Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 18 april 2011. *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 118.*

Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 18 november 2011. *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 132.*

Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 28 augustus 2012. *Kamerstukken II 2011/12, 29407, nr. 149.*

Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 10 september 2012. *Kamerstukken II 2011/12, 17050, nr. 419.*

Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 25 september 2012. *Kamerstukken II 2012/13, 29407, nr. 150.*

Brief van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 18 december 2012. *Kamerstukken II 2012/13, 30950, nr. 47.*

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 14 januari 2013. *Kamerstukken II 2012/13, 29407, nr. 153.*

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 17 maart 2013. *Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 427.*

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 11 april 2013. Betreffende aanpak schijnconstructies.

Lijst van oordelen/uitspraken

CGB 6 november 2008, 2008-127.

CGB 9 maart 2010, 2010-36.

CGB 18 april 2011, 2011-58.

CGB 18 april 2011, 2011-57.

CGB 31 mei 2012, 2012-98.

CGB 27 juli 2012, 2012-130.

EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X & Y /Nederland*).

EHRM 24 november 1986, nr. 9063/80 (*Gillow /Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88 (*Niemietz /Duitsland*).

EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93 (*Aksoy /Turkije*).

EHRM 25 september 1996, nr. 20348/92 (*Buckley /Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 31 juli 2003, nr. 16219/90 (*Demades /Turkije*).

EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev /Rusland*).

EHRM 18 januari 2011, nr. 27238/95 (*Chapman /Verenigd Koninkrijk*).

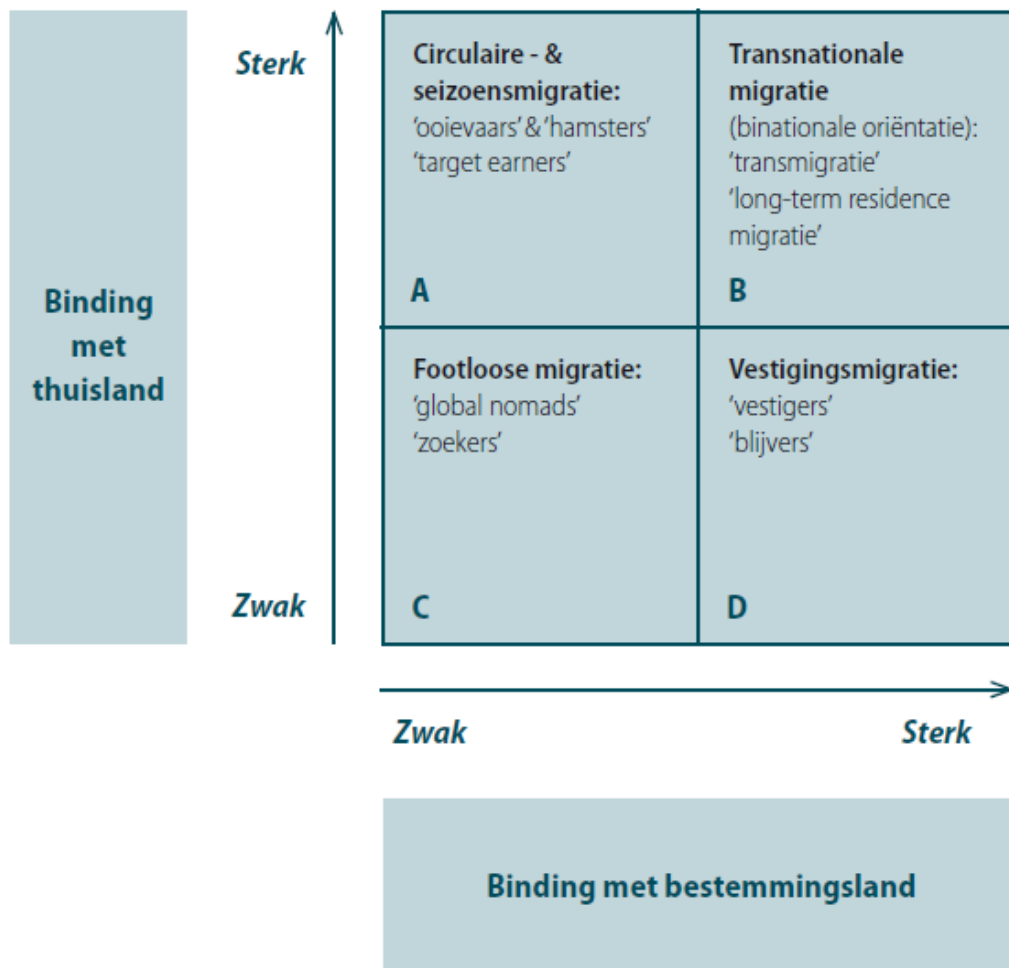
Rb. Groningen 3 oktober 2012, *LJN* BY0086

Rb. Groningen 5 oktober 2012, *LJN* BX9234

BIJLAGEN

Bijlage 1 Kwadrant van Engbersen²³⁷

De arbeidsmigratie vanuit Polen (en Roemenie en Bulgarije) kan in vier ideaaltypische patronen onderverdeeld worden. Bepalende factoren hierin zijn de binding met Polen en de binding met Nederland.



²³⁷ Engbersen e.a. 2011.

Bijlage 2 VN-beleidsraamwerk

Volgens het VN-beleidsraamwerk is de basisverantwoordelijkheid (*baseline expectation*) dat bedrijven de mensenrechten zullen respecteren. Aan deze verantwoordelijkheid liggen vier kernconcepten ten grondslag.²³⁸ Allereerst strekt de verantwoordelijkheid van bedrijven voor de rechten van de mens zich uit over alle internationaal aanvaarde mensenrechten. Dit houdt minimaal in dat bedrijven de rechten moeten respecteren zoals neergelegd in de *International Bill of Rights* (Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM)), het Internationale verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* van de *International Labour Organisation* (ILO). Bovendien kan het nodig zijn dat een bedrijf om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren ook naar andere internationale standaarden kijkt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de kans groot is dat een bedrijf de rechten van specifieke, kwetsbare groepen, zoals migranten, negatief zal beïnvloeden.²³⁹ De *Guiding Principles* (GP) op *Business and Human Rights* richten zich vooral op de kans, het risico, dat de activiteiten van een bedrijf de rechten van bepaalde kwetsbare groepen zal schenden. Het gaat dus om het risico dat deze mensen lopen, niet het bedrijfsrisico. De ernst van de mogelijke impact bepaalt dan de omvang van de processen die een bedrijf zal moeten ontwikkelen om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren. Dit is het tweede kernconcept van de verantwoordelijkheid van bedrijven voor mensenrechten. Ten derde strekt de verantwoordelijkheid van bedrijven zich niet alleen uit over mogelijke schendingen als gevolg van de eigen activiteiten maar ook over schendingen door zakenrelaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan schendingen begaan in de toeleveringsketen. Tenslotte leggen de GP de nadruk op het belang van consultatie met stakeholders.

De GP splitsen de verantwoordelijkheid van bedrijven uit in de volgende elementen: ten eerste dienen bedrijven een mensenrechtenbeleid te ontwikkelen en dit intern en extern te communiceren.²⁴⁰ Dit beleid moet er voor zorgen dat er procedures worden ontwikkeld en respect voor mensenrechten ingebed raakt in de gehele onderneming. Ten tweede, bestaat de verantwoordelijkheid van bedrijven voor mensenrechten uit het implementeren van een *Human Rights Due Diligence* (HRDD) proces.²⁴¹ HRDD bestaat uit de volgende elementen:

- (i) *Assessing impacts*: bedrijven dienen na te gaan wat hun (mogelijke) impact op mensenrechten is.²⁴²
- (ii) *Integrating and acting*: bedrijven zullen de bevindingen van de assessment integreren en actie ondernemen om de negatieve impact te matigen (*mitigate*) en te voorkomen.²⁴³
- (iii) *Tracking*: bedrijven moeten nagaan of de genomen maatregelen effectief zijn om (mogelijke) schendingen tegen te gaan.²⁴⁴
- (iv) *Communicating*: bedrijven moeten bereid zijn te communiceren over de maatregelen die zij nemen in antwoord op negatieve impact.²⁴⁵

²³⁸ OHCHR 2011.

²³⁹ Zie het commentaar bij GP12.

²⁴⁰ GP 16.

²⁴¹ GP 17.

²⁴² GP 18.

²⁴³ GP 19.

²⁴⁴ GP 20.

²⁴⁵ GP 21.

Tot slot stellen de GP dat de staat en bedrijven een verantwoordelijkheid delen in de derde pijler van het beleidsraamwerk: de toegang tot remedies. Wat betreft deze verantwoordelijkheid dienen bedrijven te zorgen voor (of mee te werken aan) herstel en/of effectieve genoegdoening wanneer zij mensenrechten hebben geschonden of daaraan hebben bijgedragen. Bovendien moeten bedrijven zorgen voor (of meewerken aan) effectieve klachtenprocedures.²⁴⁶

Als voorbeeld voor een uitwerking van de GP op nationaal niveau kan het beleid dienen dat is ontwikkeld ten aanzien van het verbod dat geldt voor werkgevers om onderscheid te maken jegens zijn werknemers bij de arbeidsomstandigheden (artikel 5 AWGB; zie ook hoofdstuk 5). Dit verbod houdt mede in dat de werkgever zorg dient te dragen voor een discriminatievrije werkvloer. Zoals in hoofdstuk 5 is uitgelegd, betekent dit dat de werkgever zijn werknemers moet beschermen tegen discriminatie door leidinggevenden, collega's en derden. In de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens (College) is het wettelijk verbod van discriminatie bij de arbeidsomstandigheden verder uitgewerkt. Zo heeft een werkgever die discriminatie op de werkvloer vaststelt of daar een klacht over krijgt, de plicht hier tegen op te treden. Dat betekent dat hij voortvarend moet (laten) onderzoeken wat er is gebeurd. Door hoor en wederhoor toe te passen, dient hij de uitkomst van het onderzoek terug te koppelen aan de klager en zo nodig passende maatregelen te treffen. Verder heeft de werkgever de wettelijke plicht om waarborgen in te bouwen tegen eventuele discriminatie, in ieder geval middels een risico-analyse ten aanzien van discriminatie op de werkvloer, een preventieplan en een kenbare klachtenprocedure.

De GP erkennen dat er niet één pasklare oplossing is voor alle situaties. Bij de implementatie van de verantwoordelijkheid van bedrijven om de mensenrechten te respecteren zal rekening moeten worden gehouden met de sector-specifieke context. Zoals eerder gesteld zal verder onderzoek nodig zijn om de verantwoordelijkheid van bedrijven in de glas- en tuinbouw nader te specificeren.

²⁴⁶ GP 29. In GP 31 staan een aantal voorwaarden voor effectiviteit van een klachtenprocedure opgesomd: (a) *legitimate*; (b) *accessible*; (c) *predictable*; (d) *equitable*; (e) *transparent*; (f) *rights-compatible*; (g) *a source of continuous learning*; (h) *based on engagement and dialogue*.

Bijlage 3 Verblijfsrecht Poolse arbeidsmigranten

Poolse arbeidsmigranten die in Nederland werken, verblijven hier rechtmatig. Wordt een Poolse arbeidsmigrant na één jaar in Nederland te hebben gewerkt onvrijwillig werkloos, dan eindigt zijn rechtmatig verblijf niet, mits hij als werkzoekende bij het Centrum Werk en Inkomen (CWI) staat ingeschreven. Hetzelfde geldt ook als een Poolse arbeidsmigrant door ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt raakt. Raakt hij binnen een jaar onvrijwillig werkloos, dan mag hij nog zes maanden in Nederland blijven, ook op voorwaarde dat hij als werkzoekende bij het CWI staat ingeschreven.²⁴⁷ In deze gevallen geldt dat de Poolse arbeidsmigrant zijn verblijfsrecht niet automatisch verliest wanneer hij een (volledige) bijstandsuitkering of een andere uitkering uit de publieke middelen krijgt.²⁴⁸ Het verblijfsrecht van een Poolse arbeidsmigrant eindigt pas wanneer het door de overheid wordt ingetrokken. Vindt de Poolse arbeidsmigrant binnen zes maanden na onvrijwillige werkloosheid opnieuw werk, dan wordt zijn rechtmatig verblijf gecontinueerd.

Een beroep op publieke middelen, waaronder de bijstand en opvang in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) worden gerekend²⁴⁹, kan pas leiden tot intrekking van het verblijfsrecht als dat beroep 'onredelijk' is.²⁵⁰ De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dient middels een belangenafweging per geval te bepalen of daarvan sprake is.²⁵¹ Uit de voortgangsevaluatie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) blijkt dat een van de gerealiseerde maatregelen is, dat vaker dan voorheen het verblijfsrecht is beëindigd vanwege een onredelijk beroep op de publieke middelen.²⁵² Intrekking van het verblijfsrecht vanwege een beroep op de publieke middelen kan niet meer wanneer de Poolse arbeidsmigrant duurzaam verblijf heeft. Daar heeft hij in ieder geval recht op na vijf jaar onafgebroken legaal verblijf in Nederland.²⁵³

²⁴⁷ Zie art. 7 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG jo artikel 8.12 lid 2 Vb.

²⁴⁸ Zie artikel 14 Richtlijn 2004/38/EG jo artikel 8.16 Vb.

²⁴⁹ Vc B10/4.3.

²⁵⁰ Art. 14 lid 1 en 3 Richtlijn 2004/38/EG.

²⁵¹ Zie Vc B10/4.3.

²⁵² In 2011 is in 60 gevallen het verblijf beëindigd van EU-burgers die een onredelijk beroep hebben gedaan op de bijstand. In: *Kamerstukken II 2011/12*, 29407, nr. 149.

²⁵³ Art. 16 Richtlijn 2004/38/EG jo artikel 8.17 Vb.