

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

Tesseltje de Lange
Anita Böcker
Pascal Beckers
Lisa Berntsen (De Burcht)
Natalia Skowronek
Sandra Mantu
Natalia Robledo
Daniela Trifu
André van Hoorn
Lennert Werner
Maria van den Muijsenbergh

Migranten in de frontlinie.

De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

© 2023, de auteurs

Auteurs

Radboud Universiteit, RUNOMI: Pascal Beckers, Anita Böcker, André van Hoorn, Tesseltje de Lange, Sandra Mantu, Maria van den Muijsenbergh, Natalia Robledo, Natalia Skowronek, Daniela Trifu, Lennert Werner
De Burcht: Lisa Berntsen

Opmaak tekst: Jeske Jansen

ISBN: 9789 0903 342 40

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteurs. Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@runomi.nl.

Voorwoord

Dit onderzoek naar de effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren is mogelijk gemaakt door een subsidie van ZonMw in het kader van het programma COVID-19. Het onderzoek ving aan in september 2020 en is verricht door een interdisciplinair team van onderzoekers verbonden aan de Radboud Universiteit, samengebracht onder de koepel van het Radboud University Network of Migrant Inclusion (RUNOMI) en in samenwerking met De Burcht, het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. Een breed samengestelde klankbordgroep dacht mee met de onderzoekers, adviseerde over de dataverzameling en leverde commentaar op concept-resultaten.

Wij danken de leden van de klankbordgroep en de deelnemers aan de interviews, enquêtes en expertmeetings voor hun medewerking en inbreng. In het bijzonder danken wij de arbeidsmigranten die hun ervaringen met de COVID-19 maatregelen met ons deelden. Ook alle organisaties die ons uitnodigden om over ons onderzoek te vertellen op congressen, workshops te leiden, of anderszins mee te denken over oplossingen zijn wij dankbaar voor de geboden mogelijkheid om onze bevindingen te delen daar waar mensen ermee aan de slag kunnen.

Linda Sloane, RUNOMI officer, Inge Slouwerhof, data steward, en de student-assistenten Illa Carrion Braakman, Maura Grimeijer, Manou Tuerlings en Giulia Ledda danken wij voor hun ondersteuning in verschillende fasen van het project. Jeske Jansen danken wij voor het opmaken van de tekst van dit rapport.

Nijmegen/Amsterdam

Februari 2023

Auteurs

Pascal Beckers

Dr. P.J. Beckers is universitair hoofddocent planologie aan de Radboud Universiteit

Lisa Berntsen

Dr. L. Berntsen is onderzoeker bij De Burcht, het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Anita Böcker

Dr. A.G.M. Böcker is universitair hoofddocent rechtssociologie aan de Radboud Universiteit

André van Hoorn

Prof.dr. A.A.J. van Hoorn is hoogleraar Internationale economie aan de Radboud Universiteit

Tesseltje de Lange

Prof.mr. T. de Lange is hoogleraar Europees migratierecht aan de Radboud Universiteit

Sandra Mantu

Mr.dr. S.A. Mantu is universitair docent migratierecht aan de Radboud Universiteit

Natalia Robledo

N. Robledo is werkzaam bij de Ombudsman Metropool Amsterdam

Natalia Skowronek

N. Skowronek MSc was junior onderzoeker aan de Radboud Universiteit

Daniela Trifu

D. Trifu MSc is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam

Lennert Werner

L.M. Werner MSc is promovendus aan de Radboud Universiteit

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Auteurs	4
Inhoudsopgave	5
DEEL I Onderzoeksopzet, samenvatting van de bevindingen en lessen uit de coronacrisis	9
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	14
1.3 Onderzoeksmethoden	15
1.4 Opbouw van dit rapport.....	17
Hoofdstuk 2 Bevindingen en lessen uit de coronacrisis.....	19
2.1 Werking bestaande wet- en regelgeving en coronamaatregelen.....	19
2.2 Impact op EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren.....	32
2.3 Impact op werkgevers van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren	34
2.4 Impact van de coronacrisis en -maatregelen op ongedocumenteerde arbeidsmigranten.....	36
2.5 Lessen uit de coronacrisis.....	38
2.6 Corona als katalysator voor duurzame en structurele verandering?.....	47
Literatuur bij hoofdstukken 1 en 2.....	50
Bijlage 1: Samenstelling van de klankbordgroep van het project	52
Bijlage 2: Organisaties die meewerkten aan deelonderzoek 1	53
DEEL II Werking van bestaande regelgeving en coronamaatregelen t.a.v. de inzet van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren	55
Hoofdstuk 3 De coronacrisis, volksgezondheid en de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten.....	55
3.1 Inleiding	57
3.2 Het Nederlandse gezondheidszorgsysteem: niet ontworpen voor 'tijdelijke' migranten	59
3.3 Afhankelijkheid van de werkgever voor de ziektekostenverzekering	63
3.4 De taal- en informatiekloof en de gevolgen daarvan voor de gezondheidszorg	65
3.5 Migrantengezondheid als volksgezondheid	67
3.6 Conclusies ten aanzien van de gezondheidsrisico's.....	70
Literatuur	73

Hoofdstuk 4	Administratieve (on)zichtbaarheid: De registratie van EU-arbeidsmigranten....	77
4.1	Inleiding	79
4.2	Juridisch kader rond de registratie van EU-arbeidsmigranten.....	80
4.3	Probleemdefinities van betrokken actoren	87
4.4	Oplossingen en oplossingsrichtingen	92
4.5	Conclusie en discussie	97
Literatuur	.....	99
Hoofdstuk 5	De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten.....	101
5.1	Inleiding	103
5.2	Juridisch kader: langlopende discussies.....	105
5.3	Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.....	111
5.4	Probleemdefinities van actoren.....	114
5.5	De impact van de coronapandemie.....	121
5.6	Opvolging aanbevelingen Aanjaagteam	127
5.7	Conclusie en discussie	133
Literatuur	.....	136
Hoofdstuk 6	Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona.....	139
6.1	Inleiding	141
6.2	Huisvesting tijdens corona	143
6.3	Huisvestingscapaciteit en -kwaliteit voor EU arbeidsmigranten?.....	152
6.4	Huisvesting van voldoende kwaliteit	157
6.5	Hoe draagt het Wetsvoorstel Goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?.....	162
6.6	Ontkoppelen wonen en werken	169
6.7	Conclusies en oplossingsrichtingen	173
Literatuur	.....	176
DEEL III	Perspectief van EU-arbeidsmigranten.....	179
Hoofdstuk 7	Werk tijdens de coronapandemie in de distributie of vleesverwerking: enquêteresultaten onder Poolse en Roemeense werknemers in Nederland....	179
7.1	Inleiding	181
7.2	Methode	181
7.3	Demografische kenmerken	183
7.4	Werkomstandigheden in Nederland	185
7.5	Werken in tijden van corona	189
7.6	Huisvestingsomstandigheden.....	193
7.7	Woon-werkverkeer	195

7.8	Coronarisiko's op de werkplek, in de woonruimte en tijdens het reizen van en naar het werk	197
7.9	Gezondheid	199
7.10	Coronamaatregelen en ondersteunende instanties	203
7.11	Conclusie	204
	Literatuur	206
	Bijlage: tabellen bij hoofdstuk 7.....	208
Hoofdstuk 8	Essentieel werk, maar vervangbare werknemers. Ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU tijdens de COVID-19 pandemie in Nederland.....	231
8.1	Inleiding	233
8.2	Methoden en personen in dit onderzoek.....	234
8.3	Werk	241
8.4	Huisvesting.....	250
8.5	Sociaal leven en mobiliteit tijdens de pandemie	255
8.6	Gezondheid	261
8.7	Conclusies en aanbevelingen.....	265
	Literatuur	268
	Bijlage: Overzicht achtergrondkenmerken geïnterviewden.....	269
DEEL IV	Het werkgeversperspectief.....	271
Hoofdstuk 9	Ervaringen en toekomstperspectieven van werkgevers.....	271
9.1	Inleiding	273
9.2	Achtergrond: het belang van (inlenen van) arbeidsmigranten.....	273
9.3	Ervaringen tijdens de coronacrisis.....	276
9.4	Toekomstperspectieven volgens werkgevers.....	279
9.5	Conclusie	284
	Literatuur	285
Appendix 9.A	Methodiek.....	286
Appendix 9.B	Achtergrondinformatie: structurele problemen.....	288
DEEL V	Impact op ongedocumenteerde arbeidsmigranten.....	291
Hoofdstuk 10	De impact van de coronacrisis op 'ongedocumenteerde' arbeidsmigranten in Nederland	291
10.1	Inleiding	293
10.2	Aantallen en kenmerken van ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland	294
10.3	Impact van de coronapandemie.....	296
10.4	Hulpverlening.....	300
10.5	Tijdelijke bed-bad-broodvoorzieningen	303

10.6 Vaccinatie.....	305
10.7 Werking bestaande regelgeving en coronamaatregelen.....	307
10.8 Lessen, ‘good practices’ en oplossingsrichtingen.....	309
10.9 Samenvatting en conclusies.....	311
Literatuur	313
Hoofdstuk 11 Structureel, maar ondergewaardeerd werk: ervaringen van migranten zonder verblijfsvergunning tijdens de coronapandemie in Nederland.....	315
11.1 Inleiding	317
11.2 De invloed van de coronapandemie op migranten zonder verblijfsvergunning	325
11.3 De structureel afhankelijke positie en de beperkte ruimte voor agency van de migrant.....	331
11.4 Veerkracht tijdens de pandemie.....	336
11.5 Observaties en aanbevelingen.....	339
Literatuur	341
Bijlagen	343
Projekt badawczy „Imigranci na pierwszej linii frontu. Wpływ obostrzeń związanych z COVID-19 na imigrantów zarobkowych zatrudnionych w kluczowych sektorach gospodarki” – Podsumowanie wyników.....	345
Proiectul de cercetare „Migranții din prima linie. „Impactul măsurilor în contextul COVID-19 asupra lucrătorilor migranți care lucrează în sectoare esențiale” – sinteza rezultatelor	355
Proyecto de investigación «Migrantes en la línea del frente. El impacto de las medidas contra la COVID-19 sobre los trabajadores migrantes en sectores críticos»: resumen de los resultados	365

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL I

Hoofdstuk 1 Inleiding

Hoofdstuk 2 Bevindingen en lessen uit de coronacrisis

**Anita Böcker
Tesseltje de Lange**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave hoofdstukken 1 en 2

1	Inleiding	12
1.1	Achtergrond	12
1.1.1	Arbeidsmigranten	12
1.1.2	Cruciale sectoren	13
1.1.3	Grensoverschrijdende problematiek.....	13
1.1.4	Crisis als kans	14
1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	14
1.3	Onderzoeksmethoden	15
1.3.1	Deelonderzoek 1a: documentanalyse	15
1.3.2	Deelonderzoek 1b: interviews met publieke en private actoren	16
1.3.3	Deelonderzoek 2a: enquête onder EU arbeidsmigranten.....	16
1.3.4	Deelonderzoek 2b: interviews met EU arbeidsmigranten	16
1.3.5	Deelonderzoek 2c: Interviews met ongedocumenteerde arbeidsmigranten	16
1.3.6	Deelonderzoek 3: Enquête onder en interviews met werkgevers van EU arbeidsmigranten	17
1.3.7	Expertmeetings	17
1.4	Opbouw van dit rapport.....	17
2	Bevindingen en lessen uit de coronacrisis	19
2.1	Werking bestaande wet- en regelgeving en coronamaatregelen	19
2.1.1	Bestaande wet- en regelgeving	19
2.1.2	Coronamaatregelen van publieke en private actoren.....	22
2.1.3	Hoe effectief zijn de coronamaatregelen geweest?	28
2.1.4	Invloed maatregelen andere landen.....	30
2.2	Impact op EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren.....	32
2.3	Impact op werkgevers van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren	34
2.4	Impact van de coronacrisis en -maatregelen op ongedocumenteerde arbeidsmigranten 36	
2.5	Lessen uit de coronacrisis.....	38
2.5.1	Lessen op het gebied van de gezondheidszorg.....	38
2.5.2	Het belang van (informatie en ondersteuning in eigen) taal	39
2.5.3	Het belang van registratie en contacten met lokale overheden	40
2.5.4	Lessen m.b.t. de werving van arbeidsmigranten en hun arbeidsrelaties	41
2.5.5	Lessen op huisvestingsgebied.....	43
2.5.6	Lessen op gebied van bestuur, bestuurlijke samenwerking en handhaving	44

2.5.7	Lessen m.b.t. ongedocumenteerde arbeidsmigranten	46
2.6	Corona als katalysator voor duurzame en structurele verandering?.....	47
	Literatuur bij hoofdstukken 1 en 2.....	50
	Bijlage 1: Samenstelling van de klankbordgroep van het project	52
	Bijlage 2: Organisaties die meewerkten aan deelonderzoek 1	53

1 Inleiding

Anita Böcker & Tesseltje de Lange

1.1 Achtergrond

In de eerste maanden van de coronacrisis werd alom zichtbaar dat arbeidsmigranten in de samenleving waarin ze werken en wonen in een kwetsbare positie verkeren. Organisaties als de WHO, IOM, UNHCR vroegen om specifieke aandacht voor de impact van COVID-19 en de in reactie daarop genomen maatregelen op migranten. Arbeidsmigranten bleken in de ‘frontlinie’ van deze crisis te staan.¹ Wat voor velen al jaren een gegeven was, werd zichtbaar voor een groter publiek: arbeidsmigranten werken in cruciale sectoren, zij oogsten ons voedsel (landbouw en vleeswerkende industrie) verpakken onze bestellingen (distributie) of maken onze (zieken)huizen schoon (dienstverlening). In deze sectoren werken veel arbeidsmigranten, ook in Nederland. Veel COVID-19 infecties bleken arbeidsgerelateerd, waarbij juist de genoemde cruciale sectoren een hoog risico op virusoverdracht kenden.² Migranten zijn – ook buiten tijden van pandemie – kwetsbaar omdat ze gebrekkige kennis hebben van hun rechtspositie, de taal niet spreken en een beperkt sociaal netwerk hebben en afhankelijk zijn van anderen, zoals uitzendbureaus of particulieren, voor werk, vaak in combinatie met huisvesting.³ Hun precaire sociale omstandigheden droegen bij aan hun verhoogde risico op ziekte en sterfte ten gevolge van COVID-19.⁴

Deze maatschappelijke en gezondheidsfactoren onderstreepten twee jaar geleden de urgentie van het onderzoeksproject ‘Migranten in de frontlinie’. Ons vertrekpunt was dat er meer aandacht, regelgeving en (voor)zorg nodig is om juist deze groep essentiële werknemers te beschermen. Het onderzoeksproject ‘Migranten in de frontlinie’ onderzocht in de periode september 2020 – september 2022 de impact van de coronacrisis en coronamaatregelen op arbeidsmigranten en de sectoren waarin zij werkzaam zijn. Het project werd uitgevoerd door een interdisciplinair team van onderzoekers aan de Radboud Universiteit en werd gesubsidieerd door ZonMW.⁵ Een breed samengestelde klankbordgroep dacht mee met de onderzoekers, adviseerde over de dataverzameling en leverde commentaar op concept-resultaten.⁶

1.1.1 Arbeidsmigranten

Het project onderzocht de impact van de coronacrisis en de impact en effectiviteit van maatregelen in respons daarop voor twee groepen arbeidsmigranten:

- EU-burgers, voornamelijk afkomstig uit EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, die werkzaam zijn in essentiële sectoren, en

¹ Fasani & Mazza 2020; Europese Commissie 2020.

² Koh 2020.

³ De Lange & Rijken 2018.

⁴ Kirby 2020; Kunst e.a. 2020; Bahla e.a. 2020.

⁵ Projectnummer 10430032010031, Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren, www.zonmw.nl.

⁶ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de klankbordgroep.

- arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie die zonder verblijfs- en werkvergunning in Nederland verblijven en werken.

Hoewel zij verblijfsrechtelijk van elkaar verschillen, mag dat juridisch gezien voor hun bescherming op het werk, in hun huisvesting, en voor hun toegang tot gezondheidszorg, niet uitmaken. Voor beide groepen geldt dat we niet (precies) weten om hoeveel migranten het gaat. Volgens het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten verrichten in Nederland meer dan 400.000 arbeidsmigranten uit EU-lidstaten laaggekwalificeerd – maar vaak essentieel – werk.⁷ Het aantal ongedocumenteerde arbeidsmigranten is veel moeilijker te schatten.⁸ Waarschijnlijk een groot deel van hen verricht schoonmaakwerk bij particulieren dat buiten het zicht van handhavingsinstanties blijft.⁹

Het onderzoek vertrok vanuit de premisse dat beide groepen werkenden niet per definitie zelf 'kwetsbaar' zijn, maar dat we te maken hebben met kwetsbaar makende elementen in het systeem waarin zij hun arbeid verrichten, zoals het aangewezen zijn op flexibele of irreguliere arbeidsrelaties, het uitgesloten zijn van de reguliere huisvestingsmarkt, administratieve onzichtbaarheid door het niet ingeschreven zijn als ingezetene en handhavingsinstanties die onvoldoende zijn toegerust voor het bestrijden van irreguliere praktijken op de terreinen van werk en huisvesting.

1.1.2 Cruciale sectoren

Het onderzoek richtte zich op drie cruciale sectoren – sectoren die tijdens de pandemie moesten doordraaien om in basisbehoeften van de bevolking te voorzien – en die in sterke mate afhankelijk zijn van de inzet van arbeidsmigranten: de land- en tuinbouw, de vleesindustrie en de distributiesector. Meteen aan het begin van de pandemie werd duidelijk hoe belangrijk de beschikbaarheid van arbeidsmigranten voor bedrijven in deze sectoren is. Roemeense seizoenarbeiders werden in april 2020, eerst nog zonder vorm van bescherming, naar Nederland en Duitsland gevlogen.¹⁰ Er werd met andere woorden prioriteit gegeven aan het voorzien in de arbeidsbehoefte van de land- en tuinbouw. Later dat voorjaar maakten virusuitbraken in vleesbedrijven zichtbaar dat een grote meerderheid van de werkenden in deze sector arbeidsmigranten zijn en dat de uitzendbureaus die in deze sector opereren niet allemaal deugen.¹¹ Distributiecentra kwamen minder in het nieuws, maar waren al wel in beeld bij de Arbeidsinspectie vanwege verhoogde risico's op arbeidsongevallen en overbelasting.¹² Ook in deze sector werken veel arbeidsmigranten; zij draaiden overuren om alle online bestellingen op tijd te kunnen verwerken.

1.1.3 Grensoverschrijdende problematiek

Urgent waren ook de grensoverschrijdende aspecten van de problematiek. Tijdens de pandemie werd zichtbaar dat uitzendbureaus arbeidsmigranten die ze uitlenen aan bedrijven in Nederland, soms in Duitsland of België huisvesten, omdat huisvesting daar goedkoper en/of meer beschikbaar is. Burgers en overheden in Duitse grensregio's waren bezorgd dat arbeidsmigranten die in Nederlandse vleesbedrijven werkzaam waren, het virus in hun Duitse woonomgeving

⁷ Aanjaagteam 2020.

⁸ Van der Heijden e.a. 2020.

⁹ Berntsen & De Lange 2018.

¹⁰ 'Regels op Airport overtreden', Eindhovens Dagblad, 4 april 2020; Mantu 2020.

¹¹ 'Besmette migranten in isolatie werkten met elfhonderd collega's', De Telegraaf, 3 mei 2020; 'Ziek slachterijpersoneel mogelijk onder druk gezet om te werken', Het Financieele Dagblad, 27 mei 2020.

¹² Inspectie SZW 2019.

zouden verspreiden.¹³ In Duitsland golden andere coronaregels dan in Nederland. Een groot-schalige virusuitbraak kon als consequentie hebben dat een heel district (opnieuw) in lockdown moest. Dat overkwam bijvoorbeeld de inwoners van de regio rond de stad Gütersloh na een uitbraak bij een vestiging van vleesverwerker Tönnies.¹⁴

1.1.4 Crisis als kans

Crises kunnen een *window of opportunity* voor beleidshervormingen of systeemveranderingen openen. Door een crisis kan de legitimiteit van het bestaande beleid of systeem ter discussie komen te staan.¹⁵ Velen verwachtten of hoopten dat de coronacrisis als katalysator voor veranderingsprocessen, met name duurzaamheidstransities, zou fungeren. Ook wij verwachtten bij de start van ons onderzoek dat de structurele problemen rond arbeidsmigratie die door de pandemie werden blootgelegd, een fundamentele discussie over de kwetsbare positie van deze migranten enerzijds en de afhankelijkheid van cruciale sectoren van hun inzet anderzijds – en wellicht ook over de vraag hoe cruciaal een sector als de vleesindustrie eigenlijk is – op gang zouden kunnen brengen. In Duitsland fungeerde de pandemie als *window of opportunity* voor nieuwe regels voor de vleessector. De Duitse regering besloot al in mei 2020 tot een verbod op driehoeksarbeidsrelaties (aanneming van werk en uitzendarbeid) in de sector; vanaf 2021 zouden vleesfabrieken alleen nog mogen werken met eigen werknemers. In Nederland pleitten vakbonden voor navolging van het Duitse voorbeeld. Onze verwachting was dat de coronacrisis zou zorgen voor prikkels voor beleidsmakers, werkgevers en andere actoren tot innovaties om arbeidsmigranten meer bescherming te bieden en/of cruciale sectoren minder afhankelijk maken van kwetsbare migranten.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek moest inzicht verschaffen in hoe de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten werden gepercipieerd door diverse betrokken actoren, de maatregelen die in reactie daarop werden genomen en de effecten van deze maatregelen. Een tweede doel was het ontwikkelen van beleidsadviezen voor verbetering van de werk- en huisvestingsomstandigheden van migranten en (daarmee) beperking van de gezondheidsrisico's die zij lopen. Een derde, hiermee samenhangend doel was het verkennen van mogelijke beleidsinnovaties voor de regulering van arbeidsmigratie en de werk- en huisvestingsomstandigheden van arbeidsmigranten; sociale innovaties om migranten beter geïnformeerd en veiliger te laten werken; en technologische innovaties die cruciale sectoren minder afhankelijk maken van kwetsbare arbeidsmigranten. Daarnaast moest het onderzoek bijdragen aan theorievorming over de rol van diverse publieke en private actoren bij het (niet) beschermen van arbeidsmigranten in en buiten crisissituaties.

Deze doelstellingen leidden tot drie clusters van onderzoeksvragen:

(I) **Werking bestaande regelgeving en coronamaatregelen t.a.v. de inzet van arbeidsmigranten in cruciale sectoren**

- In hoeverre heeft het bestaande juridisch kader (Nederland, EU, internationaal) bijgedragen aan het beperken of juist vergroten van de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren?

¹³ 'Grote zorgen in Duitsland om Nederland', De Gelderlander, 23 mei 2020; 'Vrees dat Emmerik een coronahotspot wordt', De Gelderlander, 26 mei 2020.

¹⁴ 'Besmettingsgraad in Duitsland blijft hoog, regionale lockdown ingesteld', Trouw, 23 juni 2020; 'Chronologie der Corona-Krise rund um den Fleischkonzern Tönnies und den Kreis Gütersloh', Westfalen-Blatt, 18 juli 2020.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Alink 2006.

- In hoeverre hebben publieke en private actoren (Nederland, Duitsland en EU) maatregelen getroffen om gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten te beperken; om wat voor maatregelen ging het en hoe effectief zijn deze maatregelen geweest?
- In hoeverre hadden Duitse of Europese maatregelen, of maatregelen in belangrijke landen van herkomst (Polen, Roemenië) invloed op de maatregelen in Nederland?
- Welke lessen trekken actoren op verschillende niveaus uit de coronacrisis om de gezondheidsrisico's te beperken die arbeidsmigranten tijdens en buiten crises lopen?

(II) Impact van de coronacrisis en -maatregelen op arbeidsmigranten in cruciale sectoren

- Welke impact heeft de coronacrisis op arbeidsmigranten gehad en hoe hebben zij de getroffen maatregelen ervaren?
- Hoe hebben arbeidsmigranten hierop gereageerd? Welke eventuele positieve effecten van de maatregelen signaleren zij?
- Welke lessen moeten volgens arbeidsmigranten uit deze crisis worden getrokken om de gezondheidsrisico's die zij in hun werk- en huisvestingssituatie lopen duurzaam te beperken?

(III) Impact van de coronacrisis en -maatregelen op werkgevers en intermediairs in cruciale sectoren

- Welke impact heeft de coronacrisis gehad op werkgevers en intermediairs?
- In hoeverre zijn zij gaan zoeken naar hetzij duurzame oplossingen voor gezondheidsrisico's die arbeidsmigranten lopen, hetzij duurzame alternatieven voor de inschakeling van arbeidsmigranten?
- Welke eventuele positieve effecten van de maatregelen signaleren zij?
- Welke lessen (innovaties) trekken zij uit deze crisis om voorbereid te zijn op eventuele toekomstige crises?

1.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit verschillende deelonderzoeken, waarin gebruik is gemaakt van verschillende methoden van onderzoek.

1.3.1 Deelonderzoek 1a: documentanalyse

Voor de beantwoording van de eerste cluster onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentanalyse. Hiervoor zijn de volgende bronnen gebruikt:

- wet- en regelgeving en beleidsdocumenten (nationaal, Europees en internationaal);
- mediaberichten in Nederland, Duitsland en herkomstlanden Polen en Roemenië over de impact van de coronacrisis op arbeidsmigranten;
- documentatie verkregen van publieke en private actoren waarbij interviews zijn afgenomen;
- een bestand met door Stichting FairWork geregistreerde klachten van arbeidsmigranten.

Deze analyse leverde een overzicht op van bestaande regels en beleid en in reactie op de pandemie geïmplementeerde maatregelen met betrekking tot de inzet en bescherming van arbeidsmigranten.

1.3.2 Deelonderzoek 1b: interviews met publieke en private actoren

Voor de beantwoording van de eerste cluster onderzoeksvragen zijn in aansluiting op de documentanalyse semigestructureerde interviews met diverse actoren in of betrokken bij de drie cruciale sectoren gehouden. Deze interviews vonden plaats in de periode oktober 2020 - mei 2022. In totaal zijn 56 interviews gehouden, waaronder zes interviews bij actoren in Noordrijn-Westfalen (grensregio's). In deze interviews is informatie verzameld over de maatregelen die de betreffende actoren zelf hebben genomen; over de effecten van deze en van door andere actoren genomen coronamaatregelen; en over de lessen die de onderzoeksdeelnemers uit de ervaringen tijdens de coronacrisis hebben getrokken of getrokken zouden willen zien. Bij de rekrutering van onderzoeksdeelnemers is gestreefd naar vertegenwoordiging van verschillende perspectieven: gemeenten en provincies, uitvoerings- en handhavingsorganisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties, brancheorganisaties, ngo's en welzijnsorganisaties, ambassades van herkomstlanden van arbeidsmigranten. Bijlage 2 bevat een overzicht van de organisaties die aan dit deelonderzoek hebben meegewerkt.

1.3.3 Deelonderzoek 2a: enquête onder EU arbeidsmigranten

Voor de beantwoording van de tweede cluster onderzoeksvragen is in de periode mei – juli 2021 eerst een enquête gehouden onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten werkzaam in de vleesindustrie en distributiecentra. De deelnemers zijn in hun eigen taal bevestigd over de impact die de coronacrisis op hen had en hun ervaringen met specifieke coronamaatregelen. In totaal hebben 153 arbeidsmigranten aan de enquête deelgenomen: 85 Poolse en 68 Roemeense migranten; 53 van hen waren werkzaam in de vleesindustrie, 100 in distributiecentra. Zij werden onder meer via oproepen in Facebook groepen en door flyerders bij huisvestingslocaties en vele door arbeidsmigranten bezochte winkels en restaurants gerekruteerd. Nadere informatie over de organisatie van de enquête is te vinden in hoofdstuk 7.

1.3.4 Deelonderzoek 2b: interviews met EU arbeidsmigranten

In aansluiting op de enquête zijn in de periode september – oktober 2021 semi-gestructureerde interviews gehouden met 20 Poolse en 15 Roemeense arbeidsmigranten die eerder aan de enquête deelnamen. Zo kon worden doorgevraagd naar hun ervaringen, beleving en coping strategieën. Ook bood dit de mogelijkheid om na te gaan of hun situatie veranderd was. Bij de selectie van onderzoeksdeelnemers voor de interviews is gestreefd naar variatie in onder meer sekse, leeftijd, en verblijfsduur in Nederland. De interviews zijn gehouden op door de onderzoeksdeelnemers gekozen locaties. Nadere informatie over dit onderdeel van het veldwerk is te vinden in hoofdstuk 8.

1.3.5 Deelonderzoek 2c: Interviews met ongedocumenteerde arbeidsmigranten

Voor de beantwoording van de tweede cluster onderzoeksvragen zijn in de zomer van 2021 ook diepte-interviews met 20 ongedocumenteerde arbeidsmigranten gehouden. Een enquête onder deze groep was niet mogelijk omdat zij (in vergelijking met Europese arbeidsmigranten) een kleine en zeer heterogene groep vormen en bovendien vanwege hun verblijfsstatus extra lastig te bereiken zijn. Door middel van deze interviews kon inzicht worden verkregen in de diverse en gecompliceerde werk - en leefsituaties waarin ongedocumenteerde arbeidsmigranten zich bevinden. De onderzoeksdeelnemers waren Spaanstalig en afkomstig uit Zuid- en Midden-Amerika. Ze zijn gerekruteerd via vertrouwde tussenpersonen, waarbij is gestreefd naar variatie in gender, leeftijd, opleidingsniveau, werksituatie en verblijfplaats in Nederland. Ook deze interviews zijn gehouden op door de onderzoeksdeelnemers gekozen locaties. Nadere informatie over dit onderdeel van het veldwerk is te vinden in hoofdstuk 11.

1.3.6 Deelonderzoek 3: Enquête onder en interviews met werkgevers van EU arbeidsmigranten

Voor de beantwoording van de derde cluster onderzoeksvragen is in de periode oktober 2021 – februari 2022 een online enquête onder werkgevers van EU arbeidsmigranten gehouden. Doelgroep van de enquête waren bedrijven in de land- en tuinbouw, vleesindustrie en distributiecentra en uitzendbureaus die in deze sectoren actief zijn. In totaal 141 werkgevers vulden de enquête in, waaronder 65 uitzendbureaus en 76 andere werkgevers. In aanvulling op de enquête zijn in de eerste maanden van 2022 semigestructureerde interviews met acht werkgevers gehouden. Bij twee andere bedrijven zijn werkbezoeken afgelegd. Nadere informatie over dit deelonderzoek is te vinden in hoofdstuk 9.

1.3.7 Expertmeetings

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn twee expertmeetings georganiseerd, met de klankbordgroep en andere stakeholders als deelnemers. In de eerste bijeenkomst (2 februari 2021) werden de aanbevelingen van het Nederlandse Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten en nieuwe Duitse wetgeving (het *Arbeitsschutzkontrollgesetz*, dat onder meer een verbod op aanneming van werk en uitzendarbeid voor de vleesindustrie introduceerde¹⁶) en wetgevingsinitiatieven (een wetsvoorstel voor een *Wohnraumstärkungsgesetz* in de deelstaat Noordrijn-Westfalen, dat lokale overheden bevoegdheden geeft om op te treden tegen misstanden op huisvestingsgebied¹⁷) besproken. In de tweede bijeenkomst (15 maart 2022) werden mogelijkheden van en ervaringen met een drietal innovaties besproken: een verplichte effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid, waarmee de huisvestingsvraag en andere sociale effecten als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel worden gemaakt van het vestigingsbeleid van gemeenten en provincies; een experiment met een nieuw, fair, type uitzendbureau; en een ‘stadspas’ waarvan ook ongedocumenteerde migranten gebruik kunnen maken.

1.4 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 worden de resultaten met betrekking tot de onderzoeksvragen samengevat.

De rest van dit rapport is opgebouwd uit de volgende delen:

In deel II bespreken we de werking van bestaande regelgeving en coronamaatregelen t.a.v. de inzet van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren (distributie, vlees, en in mindere mate land- en tuinbouw). Dit deel is gebaseerd op deelonderzoek 1 en is thematisch opgedeeld. Achtereenvolgens worden de volgende onderwerpen uitgediept:

- het recht op gezondheid en gezondheidszorg voor arbeidsmigranten (hoofdstuk 3)
- de registratie van arbeidsmigranten als (niet-)ingezetene (hoofdstuk 4)
- de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten (hoofdstuk 5)
- de huisvesting van arbeidsmigranten (hoofdstuk 6)

In deel III komt het perspectief van EU arbeidsmigranten aan de orde. Hoofdstuk 7 presenteert de uitkomsten van de enquête (deelonderzoek 2a) onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.

¹⁶ Het Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) trad op 1 januari 2021 in werking.

¹⁷ Het Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG) is op 1 juli 2021 in werking getreden.

ten over de impact die ze van de coronapandemie en met name coronamaatregelen ondervonden. Hoofdstuk 8 presenteert de resultaten van de interviews met een kleiner aantal arbeidsmigranten (deelonderzoek 2b).

In deel IV komt het werkgeversperspectief aan de orde. Hoofdstuk 9 is gebaseerd op deelonderzoek 3 en bespreekt de impact van de coronacrisis en -maatregelen op werkgevers van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren.

In deel V beantwoorden we op basis van data verzameld in de deelonderzoeken 1 en 2c de onderzoeksvragen specifiek voor de migranten zonder verblijfsvergunning. Hoofdstuk 10 is gebaseerd op documentanalyse en enkele interviews met sleutelinformanten. Hoofdstuk 11 presenteert de resultaten van de interviews die we met een aantal van deze migranten hielden.

2 Bevindingen en lessen uit de coronacrisis

Anita Böcker & Tesseltje de Lange

In dit hoofdstuk beantwoorden we de in het inleidende hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksvragen. Die vragen hebben betrekking op de impact van de coronacrisis en de impact en effectiviteit van maatregelen in respons daarop voor twee groepen arbeidsmigranten. In het eerste deel van het hoofdstuk (paragraaf 2.1 t/m 2.3) komen onze bevindingen met betrekking tot EU arbeidsmigranten aan de orde. In paragraaf 2.4 volgen onze bevindingen met betrekking tot ongedocumenteerde arbeidsmigranten. In paragraaf 2.5 behandelen we de lessen die de verschillende actoren uit de coronacrisis hebben getrokken of getrokken zouden willen zien.

2.1 Werking bestaande wet- en regelgeving en coronamaatregelen

- In hoeverre heeft het bestaande juridisch kader (Nederland, EU, internationaal) bijgedragen aan het beperken of juist vergroten van de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten uit EU-lidstaten werkzaam in cruciale sectoren?
- Welke maatregelen hebben publieke en private actoren getroffen om de gezondheidsrisico's voor deze arbeidsmigranten te beperken en hoe effectief zijn deze maatregelen geweest?
- In hoeverre hadden Duitse of Europese maatregelen, of maatregelen in belangrijke landen van herkomst invloed op de maatregelen in Nederland?

Onze bevindingen betreffende de bestaande wet- en regelgeving en de door diverse actoren getroffen coronamaatregelen en zijn gebaseerd op een documentanalyse en interviews bij diverse betrokken actoren, 56 in totaal, waaronder gemeenten en provincies, uitvoerings- en handhavingsorganisaties, vakbonden, werkgevers- en brancheorganisaties, ngo's en welzijnsorganisaties en ambassades van herkomstlanden van arbeidsmigranten.

2.1.1 Bestaande wet- en regelgeving

Het bestaande juridische kader heeft deels bijgedragen aan het vergroten van de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten (en de volksgezondheid) tijdens de coronapandemie. In de documentanalyse en de interviews kwamen verschillende **kwetsbaar makende elementen** in bestaande Nederlandse en Europese wet- en regelgeving naar voren. Het gaat om regels op diverse gebieden – registratie, arbeidsverhoudingen, huisvesting, toegang tot gezondheidszorg en persoonsgegevensbescherming – en om de informatievoorziening daarover. Effecten op specifiek gezondheidsrisico's zijn lastig vast te stellen. Veel voorbeelden hieronder gaan daarom over kwetsbaarheid in bredere zin.

Om met de **gebrekkige registratie** in de Basisregistratie Personen te beginnen. Van veel EU arbeidsmigranten is geen verblijf- of woonadres in Nederland bekend, omdat ze niet staan geregistreerd als ingezetene van een gemeente. Gedurende de eerste maanden van hun verblijf zijn ze op basis van Europese en Nederlandse wetgeving niet verplicht om zich in te schrijven bij hun woongemeente, maar ook daarna schrijven velen zich niet in. Dat hun administratieve onzichtbaarheid problemen kan opleveren – zowel voor de migranten zelf als voor overheden – was al langer bekend. Enkele gemeenten pleiten al sinds lang vóór de pandemie voor een

verplichting voor arbeidsmigranten om zich bij het begin van hun verblijf als ingezetene te laten inschrijven. Volgens het verantwoordelijke ministerie (BZK) en EU-recht experts zou zo'n verplichting echter in strijd zijn met de Europese vrijverkeersregels. Tijdens de pandemie werkte de gebrekkige registratie **belemmerend bij met name bron- en contactenonderzoeken en de vaccinatiecampagne**. Zie over de problematiek rond de registratie van arbeidsmigranten uitgebreider hoofdstuk 4.

Ook het bestaande **juridisch kader rond uitzendarbeid** maakte EU arbeidsmigranten in de onderzochte sectoren kwetsbaar. Velen zijn in Nederland werkzaam via uitzendbureaus. Nederland kent geen vergunningplicht voor uitzendbureaus en voor uitzendcontracten heeft de wetgever verschillende uitzonderingen op het reguliere arbeidsrecht geformuleerd, waardoor uitzendkrachten een minder sterke rechtspositie hebben dan werknemers die in dienst zijn bij de onderneming waar ze feitelijk werken. Uitzendbureaus 'ontzorgen' de inlenende werkgevers door alles wat nodig is voor arbeidsmigranten om in Nederland te kunnen werken te regelen: huisvesting, een zorgverzekering, woon-werkvervoer en soms ook begeleiding op de werkvloer. Lang vóór de pandemie was al bekend dat dit arbeidsmigranten erg afhankelijk maakt van hun uitzendwerkgevers. Ook was bekend dat er naast de bij de ABU en NBBU aangesloten uitzendbureaus veel uitzendbureaus zijn die zich aan de (niet-verplichte) zelfregulering (SNA-certificering en brancheorganisaties) onttrekken en dat sommige ronduit malafide zijn. Het juridisch kader rond uitzendcontracten maakte arbeidsmigranten tijdens de pandemie kwetsbaar omdat **niet altijd duidelijk was of ze tijdens quarantaine recht op loondoorbetaling hadden; ook kon hun contract bij ziekte of quarantaine eindigen**. Uit vrees voor verlies van inkomsten en/of werk en huisvesting verzwegen sommigen hun mogelijk coronagerelateerde klachten. Het kwam ook voor dat uitzendbureaus druk op arbeidsmigranten uitoefenden om met klachten door te werken of arbeidsmigranten voor wie ze geen werk meer hadden uit de huisvesting zetten. Zie over de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten uitgebreider hoofdstuk 5.

Het bestaande **juridisch kader rond de huisvesting van arbeidsmigranten** droeg niet bij aan het voorkomen van besmettingen op woonlocaties. Minimale kwaliteitsnormen zijn vastgelegd via zelfregulering (SNF/AFK normen). De handhaving van die normen is beperkt en ook niet alle huisvesters hebben zich aangesloten bij deze normering. Vaak delen meerdere arbeidsmigranten kleine woonruimtes. De gebrekkige normering en handhaving op huisvestingsgebied lieten dat toe en droegen daarmee bij aan een verhoogd besmettingsrisico in de woonsituatie. Ook de vele verhuizingen – die weer samenhangen met de flexibele arbeidsrelaties – droegen daartoe bij. Een ander probleem vormen de regels en procedures die moeten worden gevolgd om huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Voor gemeenten is het lastig om grotere huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten te vergunnen – als zij dat al willen. Vaak vechten omwonenden in langdurige juridische procedures de vergunningverlening aan. Mede daardoor wonen arbeidsmigranten vaak op grote afstand van het werk, met tijdrovend gezamenlijk woon-werkverkeer (wat ook weer een verhoogd besmettingsrisico opleverde) als gevolg. Of ze wonen op locaties zonder woonbestemming, waardoor ze als de gemeente tot handhaving overgaat op straat kunnen komen te staan. Zie over de huisvesting van EU arbeidsmigranten uitgebreider hoofdstuk 6.

Het systeem van de Nederlandse **Zorgverzekeringswet is niet afgestemd op de situatie van EU arbeidsmigranten die geen ingezetenen zijn**. Daardoor kunnen deze 'niet-ingezetenen' arbeidsmigranten juist ook bij ziekte (tijdelijk) onverzekerd raken. Tijdens de pandemie deed zich bovendien de situatie voor dat arbeidsmigranten die na aankomst in Nederland eerst een aantal dagen in quarantaine moesten, gedurende deze quarantaineperiode nog niet verzekeringsplichtig waren, waardoor zorgverzekeraars hen nog niet konden inschrijven. Bij wijze van noodmaatregel werd het fonds voor onverzekerden ook opengesteld voor arbeidsmigranten uit EU-lidstaten. Een ander probleem is dat arbeidsmigranten die geen ingezetene zijn zich niet kunnen

inschrijven bij een huisartsenpraktijk, waardoor ze alleen voor niet-regelmatige en acute zorg als ‘passant’ bij een huisarts terecht kunnen. Zie over de toegang tot het Nederlandse zorgstelsel voor arbeidsmigranten uitgebreider hoofdstuk 3.

De regels omtrent **bescherming van persoonsgegevens** bemoeilijken de uitwisseling van gegevens, niet alleen tussen publieke en private actoren, maar ook tussen publieke actoren onderling. Tijdens de pandemie zorgde dat onder meer in situaties waarin arbeidsmigranten in Nederland werkzaam maar in Duitsland gehuisvest waren, voor vertraging en onzekerheid. Gezondheidsdiensten in de Duitse grensregio vreesden voor verspreiding van het virus doordat zij niet beschikten over gegevens van arbeidsmigranten die in Nederland positief waren getest. Verschillende respondenten merkten op dat er vooral ook **veel onzekerheid en onduidelijkheid** is over wat de AVG en nationale wetgeving wel of niet toestaan; ook de mogelijkheden die het interne markt informatiesysteem (IMI) biedt voor de uitwisseling van informatie tussen overheden in verschillende EU-lidstaten zouden onvoldoende bekend zijn en benut worden.

De pandemie bracht ook andere **kwetsbaarheden in het toezicht** op de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten aan het licht. De belangrijkste – het meest genoemd door onze respondenten – is het gebrek aan capaciteit bij onder meer de Arbeidsinspectie. Veel respondenten merkten op dat er meer nog dan aan nieuwe regels behoefte is aan effectievere handhaving van bestaande regels. Daarnaast is sprake van verkokering en versnippering van taken en bevoegdheden. De Arbeidsinspectie bijvoorbeeld kan wel controles op de werkvloer houden, maar gaat niet over huisvesting en woon-werkvervoer. Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere instanties, waaronder ook private toezichthouders, zijn daarom zeer nodig, maar daarbij vormen de regels omtrent bescherming van persoonsgegevens weer een obstakel. Volgens respondenten van diverse toezichthouders is een wetswijziging nodig.

Op grond van de **Wet publieke gezondheid** konden de voorzitters van veiligheidsregio’s personen opdragen in quarantaine te gaan wanneer ze in contact waren geweest met een besmet persoon. Wegens de complexiteit van de procedure is deze bevoegdheid is echter nauwelijks benut.¹ Enkele veiligheidsregio’s hadden meer bevoegdheden gewild, bijvoorbeeld om (groepen) besmette personen, verhuurders van wooncomplexen en uitzendbureaus te kunnen verplichten om mee te werken aan bron- en contactonderzoek, isolatie en quarantaine.² Toch is onze algemene indruk dat de Wet publieke gezondheid en de bevoegdheden die op grond van deze wet bij de veiligheidsregio’s kwamen te liggen, goed hebben gewerkt. Die conclusie baseren we met name op de maatregelen genomen na uitbraken in de vleesindustrie, voorjaar 2020. De bevoegdheid om een bedrijf tijdelijk te sluiten is een paar keer gebruikt bij uitbraken in vleesverwerkende bedrijven.

Al deze kwetsbaar makende elementen in het bestaande juridisch kader werden ook geïdentificeerd door het **Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten**, dat tijdens de eerste coronagolf door het kabinet werd ingesteld. In zijn eindrapport (d.d. 30 oktober 2020) deed het Aanjaagteam een reeks aanbevelingen voor structurele verbetering van de omstandigheden van arbeidsmigranten, die alle door het kabinet werden omarmd. Vlak voor het zomerreces 2022 leverde dit twee wetsvoorstellen op: een (concept)wetsvoorstel voor de invoering van een verplicht, publiek-privaat certificeringstelsel voor uitzendbureaus en een wetsvoorstel dat instrumenten voor met name gemeenten introduceert om (onder meer) arbeidsmigranten te beschermen tegen ongewenste verhuurpraktijken. In de tussenliggende periode zijn er noodmaatregelen genomen, is er gesleuteld aan werkprocessen, en zijn nieuwe – deels

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 912.

² VNOG, Informatiebericht Coronabesmettingen VION-vestiging Groenlo, 24 mei 2020, www.vnog.nl/coronavirus/raadsverantwoording (geraadpleegd 21 mei 2021).

grensoverschrijdende – samenwerkingen tot stand gekomen. De in de wetsvoorstellen uitgewerkte maatregelen moeten er de komende jaren (vanaf 2024) toe bijdragen dat arbeidsmigranten in Nederland beter beschermd worden. De voorgestelde maatregelen zijn zeker toe te juichen, maar berusten op al polderend tot stand gebrachte compromissen. Er is niet voor gekozen om met spoed meer ingrijpende wetgeving tot stand te brengen. In de polder is geprobeerd om economische belangen zo goed mogelijk met het belang van bescherming van arbeidsmigranten te verenigen.

2.1.2 Coronamaatregelen van publieke en private actoren

Naast maatregelen die de gezondheid van arbeidsmigranten moesten beschermen en COVID-19-uitbraken van moesten voorkomen, werden maatregelen genomen die de komst en inzet van deze arbeidsmigranten mogelijk moesten blijven maken.

Maatregelen Europese Unie om restricties op het vrij verkeer te beperken

Kort nadat in februari 2020 de eerste coronabesmettingen in Europa waren vastgesteld, namen individuele EU-lidstaten niet eerder geziene maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Maatregelen als inreisverboden, grenscontroles en een quarantaineplicht na inreis vormden een evidente belemmering van het vrij verkeer van personen en leidden onder meer bij Nederlandse boeren en tuinders tot vrees voor een tekort aan seizoenarbeiders. In maart 2020 publiceerde de Europese Commissie richtsnoeren voor het vrij verkeer van arbeidskrachten die essentiële werkzaamheden verrichten, waaronder seizoenarbeiders in de landbouw. Die richtsnoeren moesten vooral bewerkstelligen dat zij met zo min mogelijk belemmeringen naar hun werkland konden reizen en vrije toegang tot hun werkplek hadden. Om een vlotte grensovergang van deze arbeidskrachten te verzekeren, zouden de lidstaten niet-belastende en snelle procedures moeten vaststellen. Ook in latere fases van de pandemie bleef de aanpak van de EU erop gericht om restricties op het vrij verkeer zoveel mogelijk te beperken, onder meer door het ontwikkelen van kaarten met kleurcodes die de epidemiologische situatie in lidstaten of regio's daarbinnen weergaven en de in juni 2021 aangenomen verordening betreffende het Europees digitaal coronacertificaat. Vergeleken met deze maatregelen om het vrij verkeer in stand te houden, was de reactie van de EU op de gezondheidsrisico's die werkenden in sommige essentiële functies liepen minimaal en volledig gebaseerd op *soft law*. Dit is in ieder geval voor een deel te verklaren uit het verschil in bevoegdheden van de EU met betrekking tot het vrij verkeer van personen enerzijds en sociaal beleid en gezondheidsbeleid anderzijds.³

Nederland week overigens met betrekking tot seizoenarbeiders (en andere arbeidsmigranten) af van de in oktober 2020 aangenomen Europese Raadsaanbeveling over een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer. Die aanbeveling stelde dat seizoenarbeiders moesten worden vrijgesteld van de verplichte thuisquarantaine na inreis uit een risicogebied omdat het om cruciale arbeid ging. In Nederland werden seizoenarbeiders en arbeidsmigranten als een risicogroep voor COVID-19 uitbraken beschouwd; daarom besloot de Nederlandse regering hen niet uit te zonderen van het hier geldende 'dringend advies tot thuisquarantaine' voor reizigers uit risicogebieden.⁴ Voorjaar 2021, kort voor het begin van het oogstseizoen in de land- en tuinbouw, gingen de betrokken ministeries wel akkoord met een 'pilot' die het mogelijk maakte dat seizoenarbeiders vanaf dag 1 aan de slag gingen onder de voorwaarde dat ze in vaste groepen ('bubbels') op het bedrijf werkten en woonden.⁵

³ Zie voor een overzicht en bespreking van de maatregelen van de EU: Mantu 2022.

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 711.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35808, 7, p. 30.

Coronamaatregelen landelijke Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid voerde in het voorjaar van 2020 geen speciaal op arbeidsmigranten gerichte maatregelen in. Het kabinet stelde ‘basisregels’ vast om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Het RIVM stelde een generiek kader ‘Coronamaatregelen’ op voor bedrijven, organisaties, instellingen, lokale overheden en verenigingen. Deze generieke regels en richtlijnen, die besmettingen moesten voorkomen, golden ook voor arbeidsmigranten en hun werkgevers, vervoerders en huisvesters. Pleidooien, in mei 2020, van vleesverwerkende bedrijven en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) om hun medewerkers voorrang te geven bij het testen op corona door de GGD’s vonden geen gehoor omdat de testcapaciteit in Nederland nog te beperkt was.⁶ De rijksoverheid publiceerde pas begin juni 2020 een *infographic* met ‘tips voor goed werkgeverschap’ voor (inleen)werkgevers van arbeidsmigranten.⁷

Het kabinet stelde wel al tijdens de eerste coronagolf, kort nadat een clusterbesmetting onder arbeidsmigranten die werkzaam waren bij een vleesverwerkend bedrijf was geconstateerd, het **Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten** in. In juni 2020 kwam het Aanjaagteam met aanbevelingen voor snel te treffen maatregelen om besmettingen bij bedrijven waar veel arbeidsmigranten werken te beperken. De aanbevelingen waren gericht aan het kabinet, maar de meeste ervan vroegen ook actie van andere betrokken partijen, met name werkgevers, en het kabinet ging dan ook vooral in gesprek met die partijen over de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Illustratief is de reactie van het kabinet op de aanbeveling dat arbeidsmigranten die werken in bedrijven met een hoog risico op coronabesmetting per persoon één slaapkamer zouden moeten krijgen: ‘Het kabinet begrijpt de doelstelling van één arbeidsmigrant per slaapkamer. Tegelijkertijd moet primair met sectoren en partijen worden bezien wat op korte termijn haalbaar is.’⁸ Een aanbeveling waarmee het kabinet wel snel zelf aan de slag ging, betrof het verbeteren van de informatievoorziening aan arbeidsmigranten. In november 2020 werd de website www.workinnl.nl gelanceerd, met informatie over corona en – breder – over wonen en werken in Nederland in talen van de grootste groepen arbeidsmigranten.

Het ministerie van VWS vroeg het OMT pas in het najaar van 2020 om een duiding van de besmettingsclusters rondom arbeidsmigranten en een beoordeling van de effectiviteit van de generieke maatregelen ‘voor deze specifieke doelgroep die veelal de taal niet spreekt en afhankelijk is van werkgevers’. Volgens het OMT waren er vanaf juni weinig clusters onder arbeidsmigranten gerapporteerd, maar bleven arbeidsmigranten een risicogroep voor uitbraken. Een meldplicht voor bedrijven van clusters onder medewerkers zou de GGD’s belangrijk kunnen helpen om goed zicht houden. Verder achtte het OMT ‘extra aandacht zowel qua voorlichting en ondersteuning bij gedragsadviezen’, blijvend toezicht op de werksituatie en beter toezicht op wonen en vervoer nodig. Het OMT verwees daarbij naar het kort daarvoor uitgebrachte eindrapport van het Aanjaagteam.⁹ Het wegnemen van negatieve financiële prikkels bij isolatie en quarantaine achtte het OMT ‘voor deze doelgroep zinvol’, maar het voegde daaraan toe dat dit ‘evenzeer voor vele risicogroepen in de Nederlandse samenleving’ geldt.¹⁰ Het kabinet had al eerder geconcludeerd dat een aanvullende regeling om werkgevers en/of werkenden te compenseren voor de financiële gevolgen van quarantaine bij gebrek aan controlemogelijkheden ‘geen begaanbare route’ was.¹¹ Het kabinet liet het op dit punt dan ook bij oproepen aan werkgevers om hun verantwoordelijkheid te nemen. Respondenten uit de

⁶ ‘Slachthuizen willen extra checks personeel’, BN/De Stem, 13 mei 2020.

⁷ ‘Arbeidsmigranten in de coronacrisis - informatie voor werkgevers’, 2 juni 2020, www.rijksoverheid.nl.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 52, p. 5.

⁹ Advies van het RIVM n.a.v. 83e en 84e OMT, 3 november 2020, p. 8.

¹⁰ Advies van het RIVM n.a.v. 83e en 84e OMT, 3 november 2020, p. 7-8.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 656.

uitzendbranche wezen erop dat dit tot een ongelijk speelveld leidde. Datzelfde gold volgens hen voor de keuze van het kabinet om quarantaine niet verplicht op te leggen. (Alleen voor reizigers uit hoogrisicogebieden werd in het voorjaar van 2021 een wettelijke quarantaineplicht ingevoerd.¹²)

De Tweede Kamer nam naar aanleiding van het OMT-advies een motie aan waarin werd gevraagd om een meldplicht voor bedrijven met een cluster onder medewerkers, opdat de GGD's en het RIVM zicht konden houden op arbeidsmigranten als risicogroep.¹³ Ruim vier maanden later liet de minister van VWS de Kamer weten dat de privacyregels aan een meldplicht voor werkgevers in de weg stonden (een werkgever mag geen medische gegevens van werknemers verwerken), maar dat bedrijfsartsen al verplicht waren om coronagevallen te melden bij de GGD, die vervolgens door het bron- en contactenonderzoek een eventueel cluster bij een bedrijf zou kunnen herkennen.¹⁴

Geconcludeerd kan worden dat het kabinet, afgezien van de instelling van het Aanjaagteam, **weinig bereidheid** toonde om voor deze categorie migranten en werknemers **specifieke beschermende maatregelen** te treffen.

Andere publieke actoren

De **Nederlandse Arbeidsinspectie**¹⁵ houdt toezicht op de naleving van onder meer de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden. Tijdens de pandemie kon ze maatregelen nemen wanneer werknemers het risico liepen besmet te raken door omstandigheden op de werkplek. Gedurende de eerste maanden van de pandemie werden fysieke inspecties ter bescherming van de inspecteurs zelf grotendeels vervangen door telefoongesprekken waarbij eventueel bewijsstukken (documenten en foto's) werden opgevraagd.¹⁶ Volgens de respondenten van de Arbeidsinspectie werkte dit goed. De inzet van de Arbeidsinspectie was primair gericht op het verbeteren van de feitelijke werksituatie. Arbeidsmigranten vormden al een aandachtsgroep voor de Arbeidsinspectie en kregen ook tijdens de pandemie extra aandacht. In de periode april-augustus 2020 onderzocht de Arbeidsinspectie onder meer door middel van een enquête onder arbeidsmigranten de besmettingsrisico's die zij op de werkplek en in hun woonsituatie en het vervoer naar hun werk lopen.¹⁷ Een online formulier voor coronagerelateerde meldingen en klachten van werknemers was in verschillende talen van arbeidsmigranten beschikbaar. Ongeveer 20 procent van alle binnengekomen meldingen had betrekking op arbeidsmigranten.¹⁸ In de periode mei-september 2020 werden extra inspecties in de vleesverwerkende industrie gehouden. Bij die inspecties werd vooraf informatie verkregen van de NVWA (Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit) en werd vaak ook de GGD in de betreffende regio geconsulteerd. De Arbeidsinspectie maakte ook deel uit van het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 dat in juli 2020 op advies van het Aanjaagteam werd opgericht om gezamenlijke inspecties en het delen van informatie te faciliteren.

Gemeenten met veel arbeidsmigranten namen contact op met werkgevers en huisvesters om te informeren naar de coronamaatregelen die ze hadden getroffen en het belang van een goede opvolging van de RIVM-richtlijnen en duidelijke instructies aan arbeidsmigranten te

¹² Staatsblad 2021, 242.

¹³ Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 701.

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 1091.

¹⁵ Vóór 1 januari 2022 Inspectie SZW genoemd.

¹⁶ Zie over het werk van de Arbeidsinspectie in coronatijd: Inspectie SZW 2021 a.

¹⁷ Inspectie SZW 2021 b.

¹⁸ Inspectie SZW 2021 a, p. 27; Nederlandse Arbeidsinspectie 2022, p. 28.

benadrukken. Een van de geïnterviewde wethouders vertelde ook huisartsen en maatschappelijke organisaties te hebben gevraagd om extra alert te zijn op gezondheidsklachten bij arbeidsmigranten. Sommige gemeenten lieten boa's extra controles op huisvestingslocaties uitvoeren, waarbij werd gekeken naar het gebruik van ontsmettingsmiddelen, looproutes in de gebouwen en of sportzaaltjes en dergelijke gesloten waren.

Er vonden ook controles op de naleving van de coronaregels in het vervoer van arbeidsmigranten naar hun werk plaats. Een persbericht van de gemeente Westland, waarin werd gemeld dat dergelijke controles geen prioriteit van de politie genoten omdat anders de Nederlandse voedselvoorziening in gevaar zou kunnen komen, leidde tot ophef en de roep om ingrijpen in de Haagse gemeenteraad, de Zuid-Hollandse Staten en de Tweede Kamer.¹⁹ Tijdens de eerste coronagolf kregen gemeenten ook veel vragen van werkgevers over de voor het vervoer geldende regels. Er bestond vooral onduidelijkheid over de definitie van het begrip huishouden: wanneer kunnen arbeidsmigranten die op hetzelfde adres wonen als één huishouden worden beschouwd? Een wethouder vertelde in overleg te zijn gegaan met de politie en de veiligheidsregio om te voorkomen dat busjes van uitzendbureaus waarvan de gemeente had geconstateerd dat ze voldoende maatregelen hadden getroffen, telkens aan de kant werden gezet. Een andere wethouder vertelde over klachten van burgers die Poolse arbeidsmigranten samen uit een auto hadden zien stappen en een supermarkt in hadden zien gaan. Om verdere onrust en spanningen te voorkomen, werden met huisvesters en supermarkten speciale winkeluren voor arbeidsmigranten afgesproken.

Gemeenten boden ook hulp bij de inrichting van isolatie- of quarantainelocaties voor arbeidsmigranten.²⁰ Daarnaast zorgden ze voor opvang van op straat belande arbeidsmigranten, waarbij ze soms een beroep op uitzendbureaus deden om deze arbeidsmigranten weer aan werk en daarmee huisvesting te helpen. Een wethouder vertelde voornamelijk goede maar ook enkele minder goede ervaringen met uitzendbureaus te hebben gehad: toen de gemeente een uitzendbureau vroeg om alsnog het achterstallig loon uit te betalen aan een werk- en dakloos geworden arbeidsmigrant, was de reactie van het uitzendbureau dat de gemeente daar niet over ging.

Volgens de geïnterviewde wethouders en gemeenteambtenaren hielp het als de gemeente al beleid had voor arbeidsmigranten. Verschillende gemeenten kwamen al regelmatig op huisvestingslocaties om nieuw aangekomen arbeidsmigranten in te schrijven in de BRP. Tijdens de pandemie hielp het dat ze wisten wat daar speelde, waar de arbeidsmigranten vandaan kwamen en waar ze eerder hadden gewerkt, en dat ze zicht hadden op eventuele besmettingen.

Verschillende **veiligheidsregio's en GGD's** kregen tijdens de eerste coronagolf te maken met grotere uitbraken onder arbeidsmigranten, met name bij vleesverwerkende bedrijven. In de media werd bericht over verschillen in aanpak. Waar de voorzitter van de ene veiligheidsregio besloot dat een slachterij tijdelijk moest sluiten, mocht een vleesbedrijf in een andere regio doordraaien, zij het met tijdelijke verlaging van de productie.²¹ Overigens is het goed mogelijk dat het verschil in aanpak samenhangt met verschillen in medewerking van de betrokken bedrijven.²² In een Gelderse veiligheidsregio werd onder druk vanuit het aangrenzende Duitsland besloten tot wekelijks steekproefsgewijs testen bij grote slachterijen waar veel arbeidsmigranten werkten die over de grens waren gehuisvest. Lokale en regionale Duitse overheden waren

¹⁹ 'SP-Kamerlid verbaasd over vervoer arbeidsmigranten', AD/Haagsche Courant, 6 april 2020; 'Uitzendbureaus berispt om volle busjes met Polen', AD/Haagsche Courant, 10 april 2020.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: '28 coronapatiënten in quarantaine op riviercruiseschip in Arnhem', NRC, 3 mei 2020.

²¹ 'Wie controleert de macht in tijden van corona, zoals bij het beleid rondom Brabantse slachthuizen?', Eindhovens Dagblad, 4 augustus 2020.

²² 'Veiligheidsregio houdt vinger aan de pols bij slachterij Van Rooi Meat', Trouw, 4 augustus 2020.

bezorgd dat deze arbeidsmigranten, die in Duitsland nergens geregistreerd waren, het virus in hun Duitse woonplaatsen zouden verspreiden. Ze vreesden ook voor misbruik door de betrokken Nederlandse uitzendbureaus van het toezichtsvacuüm dat met het grensoverschrijdend werken gepaard ging. In Duitsland werden medewerkers van slachterijen al preventief getest en bij een positieve uitslag verplicht in quarantaine gezet. Om kennis en informatie te kunnen delen en bij gebleken besmettingsclusters snel te kunnen schakelen, werd een grensoverschrijdende taskforce opgericht. Bestuurders en ambtenaren van twee veiligheidsregio's en twee aangrenzende Duitse *Kreisen* wisselden binnen deze taskforce informatie over de coronamaatregelen aan beide kanten van de grens uit en de regionale Duitse gezondheidsautoriteiten werden op dagelijkse basis geïnformeerd over positieve coronatests van in hun regio gehuisveste arbeidsmigranten.²³

De IGJ (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) constateerde in september 2020 in een toezichtsrapportage dat **GGD's** wat meer aandacht zouden kunnen hebben voor bepaalde (kwetsbare) groepen, waaronder anderstaligen. Bij het bron- en contactonderzoek gebruikten GGD's wel brieven in andere talen, maar tolken inzetten was een uitzondering.²⁴ Begin mei 2021 berichtten de media dat honderdduizenden arbeidsmigranten voorlopig niet in aanmerking kwamen voor een coronavaccinatie. Alleen arbeidsmigranten die in de BRP ingeschreven stonden, zouden als hun leeftijdsgroep aan de beurt was in het rijksvaccinatieprogramma worden uitgenodigd om zich te laten vaccineren.²⁵ In de weken daarna ontwikkelden de GGD's speciale vaccinatiestrategieën voor arbeidsmigranten die niet met een adres in een gemeente in de BRP ingeschreven stonden. De GGD's zochten daarbij samenwerking met uitzend- en andere werkgevers voor het informeren van arbeidsmigranten, maken van afspraken en vervoer naar vaccinatielocaties. Veel GGD's gingen ook met mobiele teams op of in de buurt van werklocaties van arbeidsmigranten vaccineren. Arbeidsmigranten die in de BRP ingeschreven stonden, ontvingen op hun woonadres een uitnodiging van het RIVM, maar de taalbarrière maakte het voor velen lastig of onmogelijk om een vaccinatieafpraak te maken. Pas in februari 2022 werd het mogelijk om in andere talen dan Nederlands en Engels te bellen met de landelijke vaccinatieafsprakenlijn.²⁶

Ambassades van herkomstlanden vertaalden informatie en plaatsten antwoorden op veel gestelde vragen op hun websites en sociale media en hielpen bij de repatriëring van zieke arbeidsmigranten. Een sociaal attaché vertelde ook wel eens contact op te nemen met bedrijven waarover arbeidsmigranten hadden geklaagd.

Private actoren

De basisregels en generieke richtlijnen van de overheid werden door **brancheorganisaties** van de uitzendsector, vleessector en land- en tuinbouw uitgewerkt in op de bedrijven in hun sector toegesneden modelprotocollen. Het modelprotocol voor de vleessector was er in maart 2020 het snelst. Voor slachterijen was zo'n protocol extra belangrijk omdat ook toezichthouder NVWA de omstandigheden op de werkvloer als veilig voor de eigen medewerkers moest beoordelen. De twee brancheorganisaties van de uitzendsector stelden samen met de vakbonden het 'Protocol samen veilig doorwerken voor de uitzendbranche' op. De ABU maakte daarnaast een 'Corona veiligheidsprotocol arbeidsmigranten', met richtlijnen die specifiek van belang zijn voor arbeidsmigranten en hun werkgevers en huisvesters. Samen met de vakbonden deden de brancheorganisaties ook een oproep aan uitzendwerkgevers om arbeidsmigranten te helpen quarantaineadviezen in acht te nemen, onder meer door tijdens quarantaineperiode geen huurkosten in rekening te brengen en een boodschappenservice aan te bieden. Het is niet bekend in

²³ Zie ook Böcker en De Lange 2021.

²⁴ 'GGD'en zijn goed op weg. Alleen is de weg nog lang...', www.igj.nl, 17 september 2020.

²⁵ 'Ze lopen extra risico, maar arbeidsmigranten krijgen voorlopig niet allemaal een vaccin', Trouw, 3 mei 2021.

²⁶ 'Vaccinatie inplannen kan vanaf nu in meerdere talen', www.ggdghor.nl, 9 februari 2022.

hoeverre uitzendbureaus gehoor hebben gegeven aan deze oproepen. **Grotere werkgevers** maakten hun eigen protocollen en namen maatregelen als het huren van quarantainelocaties of het aanschaffen van e-bikes voor woon-werkverkeer. **Grotere huisvesters** troffen maatregelen als het uitzetten van looproutes, het sluiten van gymzaaltjes en het inrichten van quarantaineruimtes.

De **Stichting Normering Flexwonen** (SNF) is een private organisatie die een keurmerk voor huisvesting van arbeidsmigranten uitgeeft en controleert of de huisvestingslocaties van aangesloten ondernemingen aan de eisen van het keurmerk voldoen. Inspecties werden tijdens de eerste coronagolf soms uitgesteld of 'online' uitgevoerd en ook in latere fasen van de pandemie gingen de inspecteurs niet naar huisvestingslocaties met zieken. De SNF communiceerde het ABU-protocol naar de aangesloten ondernemingen en riep hen op om zich als een goed werkgever en goed huisvester te gedragen. Bij inspecties werd ook naar de naleving van het protocol gekeken. In het najaar van 2020 publiceerde de SNF zelf het 'Protocol veilig wonen in coronatijd' en riep ze de aangesloten ondernemingen nogmaals op om de woonomstandigheden van arbeidsmigranten aan de richtlijnen te laten voldoen en bij ziekte van bewoners passende maatregelen te nemen.

De SNCU (**Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten**) fungeerde als helpdesk voor het coronaprotocol voor de uitzendsector. Arbeidsmigranten konden in verschillende talen (o.a. Pools, Roemeens, Spaans) met vragen en meldingen bij de helpdesk terecht. Veel vragen gingen over het recht op doorbetaling van loon tijdens quarantaine.

Ngo's en welzijnsorganisaties

Ngo's en welzijnsorganisaties die arbeidsmigranten bijstaan, vertaalden en verspreidden informatie over corona en de Nederlandse coronamaatregelen en beantwoordden vragen van arbeidsmigranten. Een organisatie als IDHEM in Den Haag, die EU-migranten ondersteunt en gemeentelijke diensten en instellingen adviseert, werd door de GGD om advies gevraagd over hoe deze doelgroep te benaderen. Bij FairWork meldden zich in 2020 veel meer arbeidsmigranten dan in voorgaande jaren. Veel vragen en klachten gingen over het recht op doorbetaling tijdens quarantaine. Ook Barka registreerde een sterke toename van het aantal cliënten. In 2020 hielp de organisatie bijna 4.000 migranten, onder wie 2.500 daklozen. Er waren ook meer gemeenten die een beroep op Barka deden om dakloze arbeidsmigranten naar huis te helpen terugkeren. Overigens kon Barka een deel van de cliënten makkelijk aan nieuw werk en daarmee huisvesting helpen door vacatures voor ze uit te printen.

Nieuwe samenwerking(svorm)en

De coronacrisis bracht kwetsbaarheden in het toezicht op de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten aan het licht, die deels een gevolg waren van verkokering en versnippering van taken en bevoegdheden. Onder druk van de pandemie kwamen allerlei nieuwe samenwerkingen tot stand. Zo werd mede op advies van het Aanjaagteam het 'Samenwerkingsplatform arbeidsmigranten en COVID-19' opgetuigd, met onder meer de veiligheidsregio's, het RIVM en de Arbeidsinspectie als deelnemers. Het platform was vanaf september 2020 operationeel en het richtte zich vooral op de vleessector. Respondenten die met het platform te maken hadden gehad, waren positief over de werkwijze van dit samenwerkingsverband.

Extra lastig voor toezichthouders en handhavers zijn grensoverschrijdende situaties. Tijdens de pandemie werd zichtbaar dat veel arbeidsmigranten die in Nederland werken door hun uitzendwerkgevers in Duitsland zijn gehuisvest. Uitbraken bij slachterijen leidden tot het zoeken naar pragmatische oplossingen. Eind mei 2020 richtte twee Gelderse veiligheidsregio samen met twee aangrenzende Duitse regio's de 'Taskforce Duits-Nederlandse Samenwerking COVID-19 besmettingen arbeidsmigranten' op. De door ons geïnterviewde leden waren unaniem

positief over het functioneren van de taskforce. Een belangrijke succesfactor was volgens hen dat bestuurders en ambtenaren aan beide kanten van de grens elkaar al persoonlijk kenden van onder meer de samenwerking op het terrein van de brandweer en rampenbestrijding. De samenwerking kreeg in 2021 en 2022 een uitbreiding en vervolg in de vorm van controles van huisvestingslocaties in de Duitse grensstreek waaraan naast verschillende Duitse overheidsinstanties ook de Nederlandse Arbeidsinspectie deelnam. Dat maakte het mogelijk om behalve op Duitse regels met betrekking tot veiligheid en hygiëne ook op Nederlandse regels omtrent inhoudingen voor huisvesting op het loon te controleren.²⁷ Bij controles in het najaar van 2022 waren ook Roemeense en Poolse arbeidsinspecteurs, de Europese Arbeidsautoriteit en een Duitse ngo aanwezig. Ngo *Arbeit und Leben*²⁸ werd bij de controles betrokken om arbeidsmigranten voor te lichten over hun rechten als werknemers en huurders.²⁹ De Noordrijn-Westfaalse ministeries die de controles organiseerden en coördineerden vonden het belangrijk om het publiek bewust te maken van misstanden rond de inzet van arbeidsmigranten in de vleesindustrie. Daarom werd ook de pers bij de controles betrokken.

Samenwerking en zeker gegevensuitwisseling tussen publieke en private actoren bleek – vooral door de regels omtrent bescherming van persoonsgegevens – doorgaans veel lastiger te realiseren dan samenwerking tussen publieke actoren. Tijdens de vaccinatiecampagne zochten de GGD's wel, met succes, samenwerking met (uitzend)werkgevers om arbeidsmigranten te bereiken.

De pandemie leidde daarnaast tot intensievere contacten en samenwerking tussen private actoren. De brancheorganisaties van de uitzendsector en inlenende sectoren hielden vrij intensief contact met elkaar over de werking van sectorale coronaprotocollen en de uitleg van de RIVM-richtlijnen. Uit onze interviews met inleners en uitzenders bleek dat er ook op bedrijfsniveau meer overleg en afstemming plaatsvond over hoe besmettingen op en buiten de werkvloer te voorkomen. Dat was ook in beider belang.

2.1.3 Hoe effectief zijn de coronamaatregelen geweest?

De maatregelen om het vrij verkeer van seizoenarbeiders en andere essentiële arbeidskrachten in stand te houden, lijken effectief te zijn geweest. Nadat begin april 2020 de grenzen weer open waren gegaan voor deze arbeidskrachten, vervloog in ieder geval bij Nederlandse boeren en tuinders de vrees voor een tekort aan seizoenarbeiders. Van de online platforms die in allerijl waren opgetuigd om alternatief arbeidsaanbod (werkloze horecamedewerkers, vluchtelingen) te werven, is uiteindelijk maar weinig gebruik gemaakt.³⁰

De effectiviteit van de maatregelen die arbeidsmigranten moesten beschermen en COVID-19-uitbraken moesten voorkomen, is door het **ontbreken van systematische cijfers** over besmettingen en besmettingsclusters in de onderzochte sectoren en over ziekenhuisopnames en eventuele sterftegevallen onder arbeidsmigranten, veel lastiger in te schatten. Alleen tijdens de eerste coronagolf kwam veel informatie naar buiten over COVID-19-clusters, inclusief cijfers over aantallen vastgestelde besmettingen, onder arbeidsmigranten bij verschillende bedrijven. In het

²⁷ 'Gezamenlijke inspectie Noordrijn-Westfalen en Arbeidsinspectie', nlarbeidsinspectie.nl, 14 februari 2022; 'Inspectie Gronau Duitsland', inspectiewerkt.nl, 15 november 2022.

²⁸ Arbeit und Leben voert onder meer het project 'Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten' (voor een eerlijk vrij verkeer van werknemers) uit; zie 'Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten', www.arbeitundleben.nrw.

²⁹ 'Ministerin Scharrenbach: Hand in Hand gegen ausbeuterische Wohnverhältnisse', www.land.nrw, 26 oktober 2022; 'Ministerin Scharrenbach: Vierte grenzübergreifende Kontrollaktion gegen ausbeuterische Arbeits- und Wohnverhältnisse – Nutzungsuntersagung für drei Unterkünfte, Verdacht auf Mietwucher', www.mhkbd.nrw, 13 december 2022.

³⁰ Böcker en De Lange 2021.

najaar van 2020, toen de tweede golf een feit was, constateerde het OMT dat er door de GGD's sinds juni geen grote clusters onder arbeidsmigranten meer waren gerapporteerd, waarbij onderrapportage echter niet viel uit te sluiten.³¹

Het beeld dat uit onze verschillende deelonderzoeken naar voren kwam, is niet eenduidig.

De indrukken en meningen van respondenten in deelonderzoek 1 over de effectiviteit van de **generieke richtlijnen en adviezen** van de landelijke overheid waren niet heel positief. Veel respondenten merkten op dat er nauwelijks toezicht en handhaving was. Respondenten uit de uitzendsector vonden dat de onduidelijkheid over hoe het begrip huishouden moest worden geïnterpreteerd bij het vervoer van arbeidsmigranten te lang was blijven bestaan. Ook was het voor werkgevers en anderen met vragen over de coronaregels niet altijd duidelijk welke instantie die kon beantwoorden; ze werden soms van de ene naar de andere instantie en een volgende en weer terug verwezen. Wel positief beoordeeld werd het optreden van het 'Samenwerkingsplatform arbeidsmigranten en COVID-19'.

De **sectorale modelprotocollen en bedrijfsprotocollen** werden positiever beoordeeld. Respondenten van onder meer gemeenten hadden de indruk dat die goed hadden gewerkt. Ook de minister van VWS constateerde tijdens de tweede coronagolf (najaar 2020) dat het palet aan maatregelen die vleesverwerkende bedrijven tijdens de eerste golf hadden getroffen, het risico op het ontstaan van brandhaarden in deze bedrijven 'zo goed als mogelijk' beperkte.³² Het was uiteraard ook in het eigen belang van bedrijven om uitbraken te voorkomen.

Uit rapportages van de Arbeidsinspectie komt een wat minder positief beeld naar voren. De inspectie ontving gedurende het eerste halfjaar van de pandemie ruim 600 meldingen die betrekking hadden op arbeidsmigranten en risico's op besmetting met corona. De meeste meldingen gingen over onvoldoende afstand kunnen houden, over onvoldoende beschermings- en hygiënemaatregelen en over collega's die, al dan niet onder druk van de werkgever, doorwerkten bij klachten of bij zieke huisgenoten. Het grootste aantal meldingen was afkomstig uit de sector groothandel; vaak ging het daarbij om distributiecentra en het pakken en sorteren van vlees en andere voedingsmiddelen.³³ De inspectie hield ook interviews met 380 arbeidsmigranten. Daaruit bleek dat een op de vijf – en in de sector vervoer en opslag de helft – niet voldoende afstand kon houden op de werkvloer. De huisvestingssituatie – het delen van slaapkamer, sanitair en keukens met meerdere personen – leverde volgens de inspectie nog duidelijker een verhoogd besmettingsrisico op.³⁴

In onze enquête en interviews zeiden arbeidsmigranten dat er op hun werkplekken allerlei maatregelen waren genomen en dat ze ook geïnstrueerd waren over de coronaregels. Velen constateerden echter dat de naleving (door werknemers) en handhaving (door de werkgever) gebrekkig waren. Naleving van onder meer de afstandsregel was niet altijd mogelijk doordat werkdruk en werktempo onder invloed van de pandemie waren verhoogd. Als een maatregel die goed werkte noemden verschillende respondenten de aanwezigheid van een 'covid-officer' op de werkvloer.

Werkgevers van arbeidsmigranten die onze enquête invulden, schatten het percentage coronabesmettingen onder hun personeel niet hoger in dan het gemiddelde besmettingspercentage in Nederland. Omdat de enquête plaatsvond in een periode (september 2021 – februari 2022)

³¹ Advies van het RIVM n.a.v. 83e en 84e OMT, 3 november 2020, p. 7.

³² Kamerstukken II, 2020/21, 25295, nr. 659, p. 48.

³³ Inspectie SZW 2020b, p. 34-35.

³⁴ Inspectie SZW 2020b, p. 18 e.v.

waarin het percentage van de bevolking met een doorgemaakte besmetting door de delta en omikron variant van het virus snel steeg³⁵, zegt dit resultaat niet zo veel. Het gemiddelde van de schattingen van de werkgevers bleef onder de 20%; alleen werkgevers uit de vleesindustrie schatten het percentage werknemers dat besmet was geraakt hoger in, op gemiddeld bijna 30%. Voor uitleners geldt dat het gemiddelde in alle sectoren onder de 20% bleef. In de enquête is ook gevraagd welke maatregelen de werkgevers het effectiefst vonden. Uit een lijst van 14 mogelijke maatregelen zijn de vijf meest genoemde maatregelen: (1) het constant houden van de samenstelling van teams, (2) gebruik maken van looproutes om afstand te kunnen houden, (3) mondkmaskers of vergelijkbare persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar stellen aan productiepersoneel, (4) een speciale procedure of persoon waar medewerkers terecht kunnen met klachten over veiligheid, en (5) afspraken maken met medewerkers over vaccineren.

2.1.4 Invloed maatregelen andere landen

Europese maatregelen die invloed hadden op Nederlandse maatregelen kwamen hierboven al aan de orde. De maatregelen van de EU waren er vooral op gericht om het vrij verkeer in stand te houden.³⁶

We vonden verschillende voorbeelden van Duitse coronamaatregelen die invloed hadden op maatregelen of de discussie daarover in Nederland. Met name vanuit de deelstaat Noordrijn-Westfalen werd ook druk op de Nederlandse overheid uitgeoefend om maatregelen te nemen.

De Duitse federale regering besloot al in mei 2020, naar aanleiding van een aantal clusterbesmettingen in slachterijen, tot een verbod op het werken met *contracting* en uitzendarbeid in de vleesindustrie. Twee maanden later was een wetsvoorstel gereed en op 1 januari 2021 trad het *Arbeitsschutzkontrollgesetz* in werking. Vakbonden in Nederland hebben voor een vergelijkbaar verbod voor de Nederlandse vleesindustrie gepleit – zonder succes.

Andere Duitse maatregelen hadden wel invloed op de aanpak van clusterbesmettingen bij vleesverwerkende bedrijven in Gelderland. Daarbij was van belang dat veel arbeidsmigranten die hier werken in de Duitse grensstreek gehuisvest zijn, wat bij burgers en overheden aldaar tot vrees voor een oncontroleerbare verspreiding van het virus – met als mogelijk gevolg een regionale lockdown – leidde. (In Duitsland konden bij meer dan 50 coronabesmettingen per 100.000 inwoners in een regio (*Kreis*) lockdownmaatregelen voor de hele regio in werking treden.³⁷) In Duitsland werden arbeiders in slachterijen al preventief op corona getest. Op aanwijzing van de Noordrijn-Westfaalse arbeids- en gezondheidsminister gingen de gezondheidsdiensten in de deelstaat ook op huisvestingslocaties van in Nederland werkzame arbeidsmigranten testen.³⁸ Niet lang daarna kwam het tot de oprichting van de eerdergenoemde ‘Taskforce Duits-Nederlandse Samenwerking COVID-19 besmettingen arbeidsmigranten’ en begonnen de GGD’s in de betrokken Nederlandse veiligheidsregio’s steekproefsgewijs te testen bij slachterijen waar in Duitsland gehuisveste arbeidsmigranten werkten. De *Kreis Kleve* ging ook zelf tot regelgeving over: in een *Allgemeinverfügung* werden uitzendbureaus verplicht om uitzendkrachten die in Nederlandse vleesfabrieken werken, wekelijks te laten testen op corona. Positieve testuitslagen moesten ze direct naar de gezondheidsdienst in de woonplaats van de

³⁵ In het PIENTER Corona onderzoek werd in het najaar van 2021 bij ruim een kwart van de deelnemers bewijs van een infectie in het bloed gevonden. In het voorjaar van 2022 bleek dit percentage gestegen tot ongeveer 60 procent. www.rivm.nl/pienter-corona-onderzoek/resultaten, wijzigingsdatum 13 december 2022.

³⁶ Zie uitgebreid Mantu 2022.

³⁷ Landesregierung aktiviert zweite Stufe des Lockdowns im Kreis Gütersloh und im Kreis Warendorf, www.land.nrw, 23 juni 2020.

³⁸ ‘Gesundheitsamt testet Leiharbeiter’, Rheinische Post, 14 mei 2020; ‘Corona-Großeinsatz bei Leiharbeitern’, Rheinische Post, 28 mei 2020.

betreffende uitzendkracht faxen, en ze moesten de positief geteste uitzendkracht erover informeren dat hij en zijn huisgenoten zich volgens de quarantainevoorschriften van Noordrijn-Westfalen in hun woning hadden te isoleren.³⁹

De deelstaat Noordrijn-Westfalen nam in 2021 het *Wohnraumstärkungsgesetz* aan. Lagere overheden in de deelstaat kregen met deze wet meer mogelijkheden om op te treden tegen misstanden in de huisvesting van arbeidsmigranten. De controles die Duitse overheidsinstanties in het voorjaar van 2020 – toen nog op basis van het *Infektionsschutzgesetz* – op verblijfsadressen van in Nederland werkzame arbeidsmigranten uitvoerden, kregen in 2021 en 2022 een uitbreiding en vervolg op basis van de nieuwe wet. Op verzoek van de Noordrijn-Westfaalse regering ging de Nederlandse Arbeidsinspectie aan de controles deelnemen. In 2020 had de regering van de Duitse deelstaat al contact met de Nederlandse regering gezocht vanwege de problematiek van arbeidsmigranten die door Nederlandse uitzendbureaus op straat waren gezet.

Een andere Duitse regeling werd als voorbeeld gebruikt voor een regeling voor seizoenarbeiders in de land- en tuinbouw. De Duitse federale regering stelde in het voorjaar van 2020 voorwaarden vast waaronder de in Duitsland verplichte quarantaine na inreis voor seizoenarbeiders kon worden versoepeld.⁴⁰ In Noordrijn-Westfalen werden op basis daarvan meer gedetailleerde richtsnoeren vastgesteld.⁴¹ De Duitse voorwaarden en richtsnoeren hielden onder meer in dat inreizende seizoenarbeiders de eerste veertien dagen in vaste kleine groepen, gescheiden van andere arbeiders, moesten werken en wonen en het bedrijfsterrein niet mochten verlaten. Toen de Nederlandse regering een jaar later een quarantaineplicht voor inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden wilde invoeren⁴², pleitten de land- en tuinbouworganisaties voor een uitzondering voor werknemers die voor teelt- en oogstwerkzaamheden naar Nederland kwamen. Zij zouden vanaf dag 1 aan de slag moeten kunnen onder de voorwaarde dat ze in vaste groepen ('bubbels') op het bedrijf werkten en woonden. Het leidde niet tot een uitzondering voor seizoenarbeiders in het wetsvoorstel, maar de drie betrokken ministeries (LNV, VWS en SZW) gingen wel akkoord met een 'pilot' die op hetzelfde neerkwam.⁴³ De Duitse regelingen bevatte overigens ook gedetailleerde voorwaarden voor de bescherming van de seizoenarbeiders (waaronder: 'kamerbezetting in principe als eenpersoonsbezetting, voor leden van een team maximaal halve capaciteit'). In Nederland maakte ondernemersorganisatie LTO een protocol dat door de drie betrokken ministeries werd goedgekeurd.⁴⁴

We vonden geen concrete voorbeelden van coronamaatregelen in landen van herkomst die invloed hadden op de maatregelen in Nederland. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten sprak wel met ambassadeurs van vier grote herkomstlanden (Polen, Roemenië, Bulgarije, Spanje) van herkomstlanden. De door ons geïnterviewde medewerkers van ambassades vertelden dat er achter de schermen naar aanleiding van meldingen van arbeidsmigranten ook wel eens contact werd opgenomen met bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie.

³⁹ Allgemeinverfügung des Kreises Kleve "Vermeidung möglicher von in Großbetrieben der niederländischen Fleischwirtschaft tätigen Zeitarbeitern ausgehenden Infektionen", www.kreis-kleve.de/de/fachbereich1/bekanntmachungen (geraadpleegd 21 mei 2021).

⁴⁰ BMI/BMEL, Konzeptpapier Saisonarbeiter im Hinblick auf den Gesundheitsschutz [Coronavirus (SARS CoV 2)], 2 april 2020, www.bmi.bund.de.

⁴¹ Handlungshilfe zum Schutz vor Ansteckung mit dem Coronavirus bei der Saisonarbeit in der Landwirtschaft (Stand: 06.05.2020), www.umwelt.nrw.de.

⁴² Kamerstukken II, 2020/21, 35808.

⁴³ Kamerstukken II, 2020/21, 35808, nr. 7, p. 60; nr. 34, p. 74.

⁴⁴ 'Uitbreiding registratie maakt arbeidsmigranten beter bereikbaar', IDEE editie 10-17 juni 2021, <https://magazines.rvig.nl/idee/2021/17>.

Er lijkt in Polen en Roemenië – afgaande op onze analyse van mediaberichten in die landen⁴⁵ – ook weinig publieke en politieke aandacht te zijn geweest voor de situatie van Poolse respectievelijk Roemeense arbeidsmigranten in Nederland. In Poolse kranten werd tijdens de eerste coronagolf vooral bericht over de situatie van Poolse grensarbeiders die in Polen woonden maar in Duitsland werkten, omdat zij door de reisbeperkingen maandenlang niet naar hun werk konden terugkeren. In Roemenië werd - vooral naar aanleiding van de coronabesmettingen bij vleesfabriek Tönnies en enkele andere incidenten – wel veel bericht over onvoldoende bescherming en slechte werk- en woonomstandigheden van Roemenen in Duitsland, maar aan de situatie van landgenoten in Nederland werd slechts sporadisch aandacht besteed. In het begin van de pandemie leidde het besluit van de Roemeense regering om – na bilateraal overleg met de Duitse regering – luchtcorridors voor seizoenarbeiders toe te staan, tot enige politieke discussie. De oppositie zette vraagtekens bij het besluit en stelde kritische vragen over de behandeling van Roemeense werknemers in Duitsland.

In regionale Duitse kranten⁴⁶ werd tijdens de pandemie – en wordt ook nu nog – regelmatig bericht over de beroerde woonomstandigheden van arbeidsmigranten die door Nederlandse uitzendbureaus in Duitse grensgemeenten worden gehuisvest. Burgers en overheden in de grensstreek waren bevreesd dat deze ‘grenswerkers’ het virus in hun Duitse woonplaats zouden verspreiden. Duitse overheden deden – en doen – ook steeds persberichten uitgaan over acties die ze ondernamen om misstanden aan te pakken.

2.2 Impact op EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren

- Welke impact heeft de coronacrisis op arbeidsmigranten gehad en hoe hebben zij de getroffen maatregelen ervaren?
- Hoe hebben arbeidsmigranten hierop gereageerd?
- Welke eventuele positieve effecten van de maatregelen signaleren zij?

Onze bevindingen ten aanzien van de impact van de coronacrisis en de getroffen maatregelen op EU arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren zijn gebaseerd op een enquête en semigestructureerde interviews met Polen en Roemenen die werkzaam waren in distributiecentra en vleesfabrieken. Daarnaast kregen we van Stichting FairWork cijfers over en beschrijvingen van coronagelateerde vragen en klachten die arbeidsmigranten bij deze ngo indienden. De resultaten van onze enquête en interviews worden uitgebreider besproken in hoofdstukken 7 en 8.

Voor sommige respondenten had de pandemie **grote impact op hun sociale en gezinsleven**. Velen konden als gevolg van de reisbeperkingen langere tijd niet op bezoek bij hun gezin en familie in het herkomstland en hadden het daar moeilijk mee. Anderen hadden wegen gevonden om restricties en controles te omzeilen en mobiel te blijven.

Veel arbeidsmigranten zijn werkzaam op gemakkelijk te beëindigen uitzendcontracten. **Contractbeëindigingen** kwamen vooral in de eerste maanden van de pandemie voor. Verlies van werk betekende vaak ook verlies van huisvesting, omdat beide door uitzendbureaus geregeld worden. Doordat de vraag naar arbeid in ‘essentiële’ sectoren bleef bestaan, vonden de

⁴⁵ In oktober 2020 doorzochten we de websites van drie Poolse kranten (Fakt, Lubuska Regio en Nowa Trybuna Opolska) en twee Roemeense persbureaus (Agerpres en Mediafax) en de Roemeense versie van de Deutsche Welle website op artikelen die tot dan toe over corona en arbeidsmigranten waren verschenen.

⁴⁶ We hebben min of meer systematisch de berichtgeving in twee regionale Duitse kranten gevolgd: Rheinische Post en NRZ (Neue Rhein Zeitung).

betreffende respondenten vaak wel snel weer ander werk. In latere stadia van de pandemie werd de loopbaanontwikkeling van sommige respondenten onderbroken doordat hun werkgevers afzagen van het verlengen van contracten of van het aanbieden van vaste contracten.

Van de landelijke coronaregels hadden de regels met betrekking tot thuisquarantaine de grootste impact. De aard van de arbeidsrelaties vormde daarbij ook weer een factor. Niet alle werkgevers gaven gehoor aan de oproep van de overheid en werkgeversorganisaties om werknemers ook als ze daartoe juridisch niet verplicht waren tijdens quarantaineperiodes door te betalen. Vanwege de financiële consequenties, of de vrees daarvoor, besloten arbeidsmigranten soms om met klachten door te werken. **Onbetaalde quarantaineperiodes** waren vooral ook problematisch voor respondenten die gewend waren om veel op en neer te reizen, omdat seizoenarbeiders en andere arbeidsmigranten in Nederland niet waren vrijgesteld van de verplichte thuisquarantaine na inreis uit een risicogebied.

Ngo FairWork ontving veel vragen en klachten van arbeidsmigranten over niet-doorbetaling tijdens quarantaine. wat ook veel voorkwam, was dat quarantainedagen als vakantiedagen werden geregistreerd of dat arbeidsmigranten voor een Ziektewetuitkering werden aangemeld alsof ze ziek waren. Uitzendbureaus schenen voor deze oplossingen te kiezen om problemen met de huisvestingskosten – die onder bepaalde voorwaarden op het loon van arbeidsmigranten mogen worden ingehouden – te voorkomen. Voor de arbeidsmigranten gingen deze oplossingen ten koste van de opbouw van vakantie- of Ziektewetaanspraken.

Voor **arbeidsmigranten met kinderen in Nederland** bracht de pandemie extra uitdagingen op het gebied van kinderopvang met zich mee. Tijdens de tweede en derde periode van schoolsluitingen werd voor ouders in essentiële beroepen kinderopvang georganiseerd. Ook voor arbeidsmigranten werkzaam in distributiecentra en vleesfabrieken was thuiswerken niet mogelijk, maar hun werkzaamheden werden lang niet altijd als ‘essentieel’ aangemerkt, waardoor ze geen gebruik konden maken van de opvang. De geïnterviewde arbeidsmigranten ontvingen ook geen hulp van hun werkgevers – bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing van de werktijden – om hun werk en gezinsleven tijdens de pandemie te combineren. Soms was er geen andere oplossing dan onbetaald verlof op te nemen of ontslag te nemen om voor de kinderen te kunnen zorgen.

De ervaringen met de **coronamaatregelen op de werkvloer** werden in sterke mate bepaald door de wijze waarop het werk is georganiseerd. Op de werkplekken van de respondenten werden allerlei maatregelen genomen om besmettingsrisico's te beperken – van het aanbrengen van schermen en markeren van looproutes tot het spreiden van pauzes en het uitvoeren van ingangscntroles – en de meeste respondenten werden ook geïnstrueerd, veelal mondeling en in hun eigen taal, over de maatregelen. Veel respondenten constateerden echter **gebreken in de naleving (door werknemers) en handhaving (door de werkgever)**. De naleving werd soms bemoeilijkt door het grote aantal werknemers op de werkvloer. In sommige distributiecentra wisselde de samenstelling van de werkploegen ook tijdens de pandemie dagelijks of om de paar dagen – wat het risico op overdracht op de werkplek vergrootte en het bron- en contactonderzoek na een eventuele besmetting bemoeilijkte. Sommige respondenten ervoeren een **verhoging van de werkdruk** doordat de pandemie leidde tot meer werk en/of een tekort aan beschikbare arbeidskrachten. Bovendien betekende het spreiden van pauzes soms ook dat de pauzes korter werden, te kort om te eten en voldoende te rusten. De meeste respondenten zeiden zich op het werk wel voldoende beschermd te voelen tegen het coronavirus. Maar respondenten die zich niet veilig voelden, gaven dat niet altijd te kennen aan hun werkgever. Uit de interviews bleek meer algemeen dat arbeidsmigranten een **gebrek aan inspraakmogelijkheden** ervaren.

Ook over de coronamaatregelen die in de huisvesting en het woon-werkvervoer werden getroffen, gaf een deel van de respondenten aan dat de uitvoering, naleving en handhaving gebrekkig waren.

Ten tijde van de enquête (zomer 2021) had bijna een op de drie respondenten mogelijke coronasymptomen gehad. Bijna de helft had geen coronatest laten doen, hetzij omdat er tijdens de eerste coronagolf nog geen testen beschikbaar waren, hetzij omdat ze het niet serieus namen, maar ook omdat ze vreesden voor verlies van inkomsten, werk en huisvesting bij een eventuele positieve testuitslag. Een deel van deze respondenten werkte ondanks de klachten door zonder de werkgever in te lichten. Ten minste één respondent had zich ziek willen melden maar was door zijn werkgever onder druk gezet om toch te komen werken. Een derde van de respondenten was in quarantaine geweest, de meesten na inreis vanuit het buitenland. De meeste respondenten die in quarantaine moesten voordat ze aan het werk konden, hoefden gedurende die quarantaineperiode geen huur te betalen. Van de respondenten die om andere redenen in quarantaine moesten, kreeg slechts de helft (vanaf dag 1) doorbetaald; één respondent leverde vakantiedagen in. Veel respondenten die in quarantaine waren geweest, vonden dat de quarantaine slecht georganiseerd of gecontroleerd was.

Ten tijde van de enquête was vaccinatie in Nederland nog niet voor alle leeftijdscategorieën toegankelijk. De meerderheid van de respondenten was nog niet gevaccineerd en iets minder dan de helft was van plan om zich te laten vaccineren in Nederland, Polen of Roemenië, of Duitsland. In de interviews gaven sommige respondenten aan dat zij zich alleen zouden laten vaccineren als ze daardoor weer zouden kunnen reizen. Zij zagen vaccinatie dus niet zozeer als middel om zich tegen het coronavirus te beschermen.

Overheidsinformatie over corona en de in Nederland geldende coronamaatregelen was tijdens de eerste coronagolf niet onmiddellijk beschikbaar in de talen van arbeidsmigranten. Zij waren daardoor afhankelijk van onofficiële informatiebronnen, zoals Facebook-groepen, en van vrienden, collega's en werkgevers. Respondenten voor wie zowel werk als huisvesting door de (uitzend)werkgever werden georganiseerd, bleven ook in latere fasen van de pandemie **vaak in de eerste plaats op hun werkgever aangewezen voor informatie**. Ook voor informatie over en toegang tot gezondheidszorg bleken veel respondenten afhankelijk van hun werkgevers.

Aan de respondenten van de interviews is gevraagd of ze wellicht ook positieve effecten van de coronamaatregelen hadden ervaren. Die vraag werd in het algemeen ontkennend beantwoord. De respondenten ervoeren niet dat hun positie als arbeidsmigrant in Nederland verbeterd was. Geen van hen leek zich bewust van de toegenomen media- en politieke aandacht voor arbeidsmigranten.

2.3 Impact op werkgevers van EU arbeidsmigranten in cruciale sectoren

- Welke impact heeft de coronacrisis gehad op werkgevers en intermediairs?
- In hoeverre zijn zij gaan zoeken naar hetzij duurzame oplossingen voor gezondheidsrisico's die arbeidsmigranten lopen, hetzij duurzame alternatieven voor de inschakeling van arbeidsmigranten?
- Welke eventuele positieve effecten van de maatregelen signaleren zij?

Onze bevindingen ten aanzien van de impact van de coronacrisis op werkgevers van EU arbeidsmigranten zijn grotendeels gebaseerd op een enquête onder werkgevers uit de land- en tuinbouw, de distributie- en de vleessector en uitzendorganisaties die arbeidsmigranten in deze sectoren bemiddelen. Voorafgaand aan deze enquête zijn interviews bij verschillende

werkgevers- en brancheorganisaties gehouden. In aanvulling op de enquête zijn bovendien interviews met enkele werkgevers gehouden. Zie over de ervaringen van werkgevers uitgebreider hoofdstuk 9.

De werkgevers die deelnamen aan onze enquête gaven aan dat de inzet van arbeidsmigranten tijdens de coronapandemie extra belangrijk was om hun bedrijf draaiende te houden. Alhoewel de meeste inlenende werkgevers ook zelf arbeidsmigranten in dienst hebben, wordt een veel groter aantal arbeidsmigranten ingehuurd via uitzendbureaus. Tijdens de pandemie kostte het deze werkgevers iets meer – maar niet heel veel meer – moeite om voldoende arbeidskrachten te vinden. Zowel inlenende werkgevers als uitzendwerkgevers gaven wel aan dat het verloop onder de arbeidsmigranten in hun personeelsbestand tijdens de pandemie toenam. Uit de interviews met uitzendbureaus en hun brancheorganisaties bleek dat in de eerste maanden van de pandemie een herplaatsingsoperatie plaatsvond: uitzendkrachten die in de horeca werkten, werden bijvoorbeeld bij werkgevers in de distributiesector geplaatst. Uit de enquête bleek verder dat werkgevers wat meer nieuwe partnerschappen en bedrijfsrelaties aangingen – waarschijnlijk onder meer met uitzendbureaus, om het hogere verloop onder arbeidsmigranten in hun bedrijf op te vangen.

Zoals hierboven vermeld waren de vijf meest genoemde maatregelen om besmettingsrisico's te verkleinen voor inlenende werkgevers: (1) het constant houden van de samenstelling van teams, (2) gebruik maken van looproutes om fysieke afstand te kunnen houden, (3) mondkapen of vergelijkbare persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar stellen aan productiepersoneel, (4) een speciale procedure invoeren of persoon aanwijzen waar medewerkers terecht kunnen met klachten over veiligheid, en (5) afspraken maken met medewerkers over vaccineren. Uitleners noemden ook maatregelen die besmettingen in de huisvesting moesten voorkomen. De vijf meest door uitleners genoemde maatregelen waren: (1) afspraken maken met uitgeleend personeel over vaccineren, (2) een speciale procedure invoeren of persoon aanwijzen waar uitgeleend personeel terecht kan met klachten over gezondheid en veiligheid op hun werkplek bij de inlener, (3) een speciale procedure invoeren of persoon aanwijzen waar uitgeleend personeel terecht kan met klachten over gezondheid en veiligheid tijdens woon-/werkverkeer, (4) uitgeleend personeel ten behoeve van de huisvesting opdelen in vaste groepen die niet rouleren, en (5) mondkapen of vergelijkbare persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar stellen aan uitgeleend personeel.

Uit de interviews met uitzendbureaus en hun brancheorganisaties bleek dat uitzendbureaus soms hoge extra kosten maakten, met name in verband met arbeidsmigranten die in quarantaine moesten. Die kosten konden ze niet doorberekenen aan de inlenende werkgevers. Enkele respondenten wezen daarbij op de geringe marktmacht van uitzendbureaus ten opzichte van hun opdrachtgevers. In de enquête werd dit in zoverre bevestigd dat bijna alle werkgevers in de distributie- en de vleessector aangaven dat ze met meer dan één uitzendbureau – meestal twee of drie, maar in een enkel geval meer dan zes – samenwerkten.

De coronacrisis lijkt nauwelijks tot meer duurzame of structurele veranderingen met betrekking tot de inzet van arbeidsmigranten te hebben geleid. Wel gaven veel werkgevers aan dat ze tijdens de pandemie langduriger contracten met arbeidsmigranten waren aangegaan. Zowel uitzend- als andere werkgevers verwachtten ook voor de toekomst een toename van langduriger contracten met deze werknemers. Van vervanging van arbeidsmigranten door alternatief, reeds in Nederland aanwezig arbeidsaanbod, zoals statushouders, was echter geen sprake, en de meeste werkgevers verwachtten ook in de toekomst niet meer statushouders in plaats van arbeidsmigranten te gaan inzetten. Tijdens de pandemie was een deel van de werkgevers wel meer gebruik gaan maken van andere flexibele arbeidskrachten, zoals studenten.

Sommige werkgevers waren meer gebruik gaan maken van robots of andere vormen van automatisering en een groter aantal werkgevers verwachtte dat in de toekomst te gaan doen. In de interviews met werkgevers werden de mogelijkheden van robotisering en de stimulans voor dit type innovaties door de coronapandemie enigszins gerelativeerd. Sommige werkzaamheden lenen zich beter voor robotisering dan andere en de investeringen zijn niet makkelijk op te brengen in sectoren met lage winstmarges. Een productieproces robotiseren kost bovendien tijd. Verschillende respondenten merkten op dat de pandemie de al bestaande tendens naar robotisering hooguit heeft versterkt of versneld.

Zowel uitzend- als andere werkgevers verwachtten voor de toekomst een verschuiving naar arbeidsmigranten uit andere landen. Daaruit blijkt dat arbeidsmigranten in de onderzochte sectoren als onmisbaar of heel moeilijk te vervangen worden gezien. De geïnterviewde werkgevers verwachtten in de toekomst steeds grotere problemen met het werven van arbeidsmigranten uit EU-lidstaten. Bij arbeidsmigranten uit andere landen dachten ze daarom aan landen buiten de EU.

Als grootste structurele probleem bij de inzet van arbeidsmigranten noemden de geïnterviewde werkgevers het gebrek aan huisvestingsmogelijkheden. Dit verklaart volgens de werkgevers waarom arbeidsmigranten soms op grote afstand van het werk wonen. Het zou bovendien een van de oorzaken van het hoge verloop onder arbeidsmigranten zijn. Het tekort is volgens hen moeilijk op te lossen doordat gemeenten vaak niet meewerken aan de realisatie van nieuwe huisvestingslocaties.

Als positieve effecten van de coronamaatregelen signaleerden enkele van de geïnterviewde werkgevers de nieuwe werkrelaties met bijvoorbeeld gemeenten die wél willen meewerken met goede huisvesting voor arbeidsmigranten en de samenwerking met de GGD bij het opzetten van teststraten. Ook vonden ze het positief dat de coronapandemie voor een veel breder publiek zichtbaar heeft gemaakt dat arbeidsmigranten onmisbaar zijn.

2.4 Impact van de coronacrisis en -maatregelen op ongedocumenteerde arbeidsmigranten

- Welke impact hebben de coronacrisis en de coronamaatregelen op arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning gehad?
- Hoe hebben zij de maatregelen ervaren en hoe hebben ze erop gereageerd?

Onze bevindingen ten aanzien van de impact van de coronacrisis en de getroffen maatregelen op arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning zijn gebaseerd op een documentanalyse en semigestructureerde interviews met verschillende hulpverleners en met 20 Spaanssprekende migranten uit Zuid- en Midden-Amerika. Zie over de impact op deze migranten uitgebreider hoofdstukken 10 en 11.

De coronacrisis en de maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken, met name de lockdownmaatregelen, hebben een grote impact gehad op arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning. Tijdens de eerste coronagolf zagen ongedocumenteerden die soms al vele jaren in hun eigen levensonderhoud voorzagen hun inkomsten slinken of zelfs geheel wegvallen.

De **uitsluitende werking van de bestaande wet- en regelgeving, in het bijzonder de Koppelingwet, werd versterkt door de coronamaatregelen** die in verschillende fasen van de pandemie om thuiswerken of thuisblijven vroegen. Ongedocumenteerde arbeidsmigranten konden geen beroep doen op de financiële noodregelingen van het kabinet, en ook niet op bijzondere

bijstand. Dat heeft ertoe geleid dat sommige ongedocumenteerden die konden doorwerken, waaronder sekswerkers, dat ook tijdens lockdowns bleven doen, wat tot grotere gezondheidsrisico's voor henzelf en voor hun klanten kan hebben geleid. Grotere aantallen ongedocumenteerden, met name huishoudelijk werkers, konden echter niet doorwerken en werden ook niet doorbetaald. Werknemersrechten die in de wet of een cao zijn vastgelegd, gelden formeel ook voor ongedocumenteerde werknemers, maar zijn in de praktijk bijna niet op te eisen voor ongedocumenteerden. Hulpverlenende organisaties meldden dat grote aantallen ongedocumenteerden een beroep deden op voedsel- en andere hulp. Uit onze interviews met migranten bleek dat het inkomensverlies vooral werd opgevangen met spaargeld, door uitgaven te minimaliseren, of door geld te lenen om in ieder geval de huur te kunnen betalen. Sommige respondenten werden door hun werkgevers gedeeltelijk gecompenseerd voor het verlies aan inkomsten tijdens lockdowns, niet omdat ze daar zelf om vroegen, maar omdat de werkgevers daar uit zichzelf toe besloten. Het toont de structurele afhankelijke positie waarin deze migranten zich bevinden. Respondenten die werk moesten afzeggen wegens mogelijk coronagerelateerde gezondheidsklachten kregen geen van allen doorbetaald. Verschillende respondenten vroegen wel hun huisbaas om coulance omtrent de huurbetaling. Dat leidde soms tot verlening van uitstel van betaling maar nooit tot kwijtschelding.

Ongedocumenteerden hebben 'in normale tijden' geen recht op maatschappelijke opvang onder de Wmo, maar tijdens de eerste coronagolf riep het ministerie van VWS gemeenten en opvangorganisaties op om **tijdelijk opvangplekken** te realiseren voor ongedocumenteerden. De oproep werd tijdens de tweede coronagolf hernieuwd. Het is niet bekend hoeveel ongedocumenteerde arbeidsmigranten gebruik hebben gemaakt van dit aanbod. Oproepen aan de rijksoverheid om meer te doen voor ongedocumenteerden vonden geen gehoor.

Ongedocumenteerden hebben wel recht op gezondheid en medisch noodzakelijke zorg en daarmee ook op vaccinatie. GGD's maakten plannen om deze migranten te bereiken en vanaf eind mei 2021 werd in de meeste regio's begonnen met het vaccineren van ongedocumenteerden en andere groepen zonder vast en geregistreerd adres. Niet bekend is hoeveel ongedocumenteerden bereikt zijn. Veel migranten die wij interviewden waren wel gevaccineerd of zouden dat wel willen. Vaak was de vaccinatieafspraken via een (Spaanssprekende) hulpverlener gemaakt. We spraken ook migranten die zich bewust niet hadden laten vaccineren, omdat ze er het nu niet van inzagen of het niet vertrouwden. Ook voor het maken van testafspraken bij de GGD hadden veel respondenten hulp nodig, alleen al vanwege de taalbarrière.

Grote aantallen ongedocumenteerden raakten aangewezen op **voedsel- en andere hulp van maatschappelijke organisaties**. Dat ongedocumenteerde arbeidsmigranten hierdoor veel zichtbaarder zijn geworden, kan als een positief effect van corona worden gezien. Het heeft hulporganisaties meer inzicht in de werk- en leefomstandigheden van deze groep gegeven, het hulpnetwerk voor ongedocumenteerden is erdoor versterkt en het geeft wellicht betere lobby-mogelijkheden. Wel lijkt er bij nieuwe hulpverleners sprake van een gebrek aan kennis van de rechten van ongedocumenteerden. Respondenten van ngo's verwachtten verder dat lobby's voor maatregelen ten behoeve van ongedocumenteerde arbeidsmigranten eerder gehoor zullen vinden bij gemeenten dan bij de rijksoverheid, omdat gemeenten veel moeilijker kunnen doen alsof ongedocumenteerde migranten niet bestaan.

Enkele van de door ons geïnterviewde migranten wisten hun persoonlijke situatie te verbeteren tijdens de pandemie, bijvoorbeeld doordat ze zich – aanvankelijk noodgedwongen – gingen richten op andere werkzaamheden of voor zichzelf begonnen en dit goed bleek uit te pakken.

Het illustreert de veerkracht die veel van deze migranten ondanks hun kwetsbare en afhankelijke positie hebben weten te behouden.

2.5 Lessen uit de coronacrisis

- Welke lessen vallen volgens verschillende betrokken actoren (waaronder arbeidsmigranten zelf en hun werkgevers) uit de coronacrisis te trekken?

In alle deelonderzoeken hebben we aan respondenten gevraagd welke lessen uit de coronacrisis moesten worden getrokken – lessen om de gezondheids- en andere risico's die arbeidsmigranten tijdens en buiten crises lopen duurzaam te beperken en lessen voor eventuele toekomstige crises – en of ze voorbeelden van 'good practices' en (ideeën voor) innovaties hadden. We hebben ook gevraagd of ze verwachtten dat 'corona' als katalysator voor duurzame en structurele verandering zal fungeren.

2.5.1 Lessen op het gebied van de gezondheidszorg

De coronapandemie heeft het belang van toegang tot de gezondheidszorg nog eens onderstreept. In veel interviews kwam als 'les' naar voren dat die toegang voor arbeidsmigranten niet goed gewaarborgd is. Respondenten wezen daarbij op de complexiteit van het Nederlandse zorgstelsel, taal- en andere barrières en – daarmee samenhangend – de afhankelijkheid van werkgevers voor het afsluiten van een zorgverzekering en de toegang tot zorgverleners. Ze wezen ook op het systeem van de Zorgverzekeringswet: dat is niet afgestemd op de situatie van arbeidsmigranten, die vaak niet-ingezetenen zijn, waardoor ze alleen als 'passant' bij een huisarts terecht kunnen. Ook als ze wel bij een gemeente staan ingeschreven, accepteren huisartsen hen niet altijd als patiënt – volgens verschillende respondenten is er soms sprake van regelrechte discriminatie – of moeten ze bij doktersbezoeken zelf een tolk zien te regelen omdat de huisarts tolkkosten niet kan declareren. Een sociaal begeleider van een uitzendbureau vertelde daarom toch vaak mee te gaan als tolk omdat de arbeidsmigrant anders helemaal niet naar de dokter zou gaan. Een ander gevolg is dat arbeidsmigranten soms onnodig – maar noodgedwongen – bij de spoedeisende hulp in een ziekenhuis terechtkomen.

Respondenten van een GGD noemden als les dat bij het ontwikkelen van landelijk beleid vaak niet of onvoldoende wordt getoetst op de situatie van arbeidsmigranten. Als dat meer op voorhand zou gebeuren, zouden veel problemen kunnen worden voorkomen of opgelost. Als voorbeeld noemde deze respondenten dat ogenschijnlijke kleinigheden zoals het niet hebben van een DigiD een grote impact kunnen hebben op de zorgverlening aan arbeidsmigranten. Een ander, door een wethouder genoemd voorbeeld is het spoedzorgbeleid. De wethouder had tijdens de coronapandemie geconstateerd dat huisvesters niet goed voorbereid waren op situaties waarin acute zorg nodig is. Extra zorgelijk vond hij dat steeds meer spoedeisende hulp-posten worden gesloten.

Om taal- en culturele barrières te verminderen, zouden er volgens respondenten van GGD's en uitzendbureaus ook meer meertalige zorgverleners moeten komen. Er zijn wel Poolse artsen en psychologen in Nederland, maar vaak krijgen die geen BIG registratie omdat ze onvoldoende Nederlands spreken. Het zou goed zijn als de taaleis werd versoepeld voor artsen die voor deze doelgroep werken, aldus een respondent.

Ngo's die ongedocumenteerde arbeidsmigranten bijstaan noemden als les dat ongedocumenteerden zelf en ook zorgverleners vaak onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten. Vaak

wordt ten onrechte aangenomen dat alleen spoedeisende zorg voor deze groep wordt ver-
goed.

Voorbeelden van good practices of innovaties:

- In juli 2021 is in Limburg een huisartsenpraktijk geopend, die zich volledig op arbeidsmi-
granten in de regio richt. Healthcare for Internationals Limburg is gevestigd in Venlo bij
ziekenhuis VieCuri. Het initiatief is mede mogelijk gemaakt door zorgverzekeraar VGZ
namens alle zorgverzekeraars. Arbeidsmigranten kunnen zich bij de praktijk inschrijven via
hun werkgever, maar er wordt ook zorg geboden aan arbeidsmigranten die zich zonder
inschrijving melden.
- Er is ook een 'digitale huisarts', Arene, voor arbeidsmigranten in West-Brabant. Ingeschre-
ven arbeidsmigranten kunnen via een meertalige App contact opnemen en online advies
krijgen, een beeldbel-afspraken maken of hun dossier inzien. Wanneer lichamelijk onder-
zoek of een ingreep noodzakelijk is, wordt de arbeidsmigrant doorverwezen naar een
huisartsenpraktijk in zijn buurt. Hiervoor zijn afspraken gemaakt met huisartsen in de regio.
Deze krijgen dan ook toegang tot het door Arene bijgehouden digitale patiëntendossier.
- Een zorgverzekeraar met een speciale polis voor arbeidsmigranten heeft een aparte por-
tal voor arbeidsmigranten ingericht en stelt de polisvoorwaarden in het Pools en Roemeens
beschikbaar. Deze zorgverzekeraar had al als beleid dat arbeidsmigranten als het werk
stopt en de zorgverzekering daardoor eindigt, nog 30 dagen gebruik kunnen maken van
zorg uit het basispakket. Het Aanjaagteam adviseerde het kabinet om dit zo nodig bij wet
voor alle arbeidsmigranten te regelen.
- Gemeenten die afspraken hebben gemaakt met uitzendbureaus en huisartsenpraktijken
over de huisartsenzorg voor arbeidsmigranten.
- Een uitzendbureau dat afspraken heeft gemaakt met huisartsenpraktijken in de omgeving.
Het uitzendbureau levert gegevens van arbeidsmigranten aan, zodat de huisartsen hen
makkelijk kunnen inschrijven als patiënt; de huisartsen accepteren 'passanten'.
- Vermelding verdient ook het zorgconvenant dat de ministers van SZW en VWS in decem-
ber 2022 met Zorgverzekeraars Nederland sloten om samen met werkgevers en zorgver-
leners de toegang voor arbeidsmigranten tot zorg te verbeteren.⁴⁷

2.5.2 Het belang van (informatie en ondersteuning in eigen) taal

Verschillende respondenten noemden als les uit de coronapandemie het belang van taal. Over-
heidsinformatie over corona en de Nederlandse coronamaatregelen zou arbeidsmigranten on-
voldoende hebben bereikt, mede doordat ze geen Nederlands of Engels spreken en overheids-
informatie niet meteen in hun talen beschikbaar was. Over dit laatste verschilden respondenten
overigens van mening; sommigen waren juist goed te spreken over hoe snel informatie in het
Pools en andere talen beschikbaar was. Alleen vertalen is echter niet voldoende. De informatie
moet ook worden afgestemd op de doelgroep en er moet gebruik worden gemaakt van infor-
matiekanalen die arbeidsmigranten gebruiken. Die kanalen kunnen per groep verschillen, bleek
uit de interviews bij ngo's en welzijnsorganisaties.

In de interviews bij ngo's en welzijnsorganisaties werd kritiek geuit op de 'beleidsmantra' dat
migranten niet in hun eigen taal benaderd moeten worden, maar Nederlands moeten leren.
Zolang er steeds weer nieuwe arbeidsmigranten naar Nederland komen, die lang niet allemaal
van plan zijn om hier langere tijd te blijven, zouden onder meer gemeenten informatie en on-
dersteuning moeten bieden in eigen taal. Onder meer bij de provincie Brabant wordt nagedacht

⁴⁷ Convenant Toegang tot de gezondheidszorg voor arbeidsmigranten, 12 december 2022,
www.rijksoverheid.nl.

over fysieke informatiepunten voor arbeidsmigranten; in enkele Limburgse en Brabantse gemeenten bestaan die al of wordt erover nagedacht.

De rijksoverheid heeft al een website (workinnl.nl) met informatie voor arbeidsmigranten ingericht, maar er is meer nodig, aldus ook de klankbordgroep van het onderzoek. Een les uit de ervaringen tijdens de coronapandemie is dat arbeidsmigranten ook *follow-up* informatie en advies in eigen taal moeten kunnen krijgen. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ging een stap verder en adviseerde de instelling van een laagdrempelige voorziening waarbij arbeidsmigranten niet alleen met vragen, maar ook met klachten inzake hun arbeidsrelatie, huisvesting, gebrekkige toegang tot zorg en dergelijke terecht kunnen; zo'n voorziening zou naar analogie van de huurcommissie bindende uitspraken op basis van zelfstandig onderzoek moeten kunnen doen, met mogelijkheid van beroep bij de normale rechter. Arbeidsmigranten moeten nu met eventuele klachten bij reguliere Nederlandse instanties aankloppen, maar die zijn voor hen niet of nauwelijks toegankelijk of zelfs maar te vinden – ze weten niet bij welke instantie ze waarvoor terecht kunnen. Een groep die hierbij volgens onze klankbordgroep speciale aandacht behoeft, zijn EU arbeidsmigranten die werk en huisvesting kwijt zijn geraakt. De regels omtrent hun sociale rechten zijn complex; soms wordt ten onrechte aangenomen dat ze geen recht op bijstand of WMO-voorzieningen hebben.

In verschillende interviews kwam ook het faciliteren van taal- en inburgeringscursussen voor EU arbeidsmigranten ter sprake. De respondenten waren niet heel optimistisch over de vraag of arbeidsmigranten bereid en in staat zijn om Nederlandse taallessen te volgen, onder meer vanwege de aard van het werk dat ze hier doen en de motieven en verwachtingen waarmee ze naar Nederland komen. Bij gemeenten bestaat er echter ook weinig bereidheid om taallessen voor deze groep te faciliteren en bekostigen. Hier ligt volgens respondenten een taak en verantwoordelijkheid voor de werkgevers; zij zouden arbeidsmigranten de mogelijkheid moeten bieden om onder werktijd taallessen te volgen.

Voorbeelden van good practices of innovaties:

- Tijdens de coronapandemie is een centraal informatiepunt op het internet (workinnl.nl) ingericht, waar arbeidsmigranten veel informatie over rechten en plichten in hun eigen taal kunnen vinden; deze website wordt beheerd door FairWork.
- Verschillende gemeenten hebben fysieke steunpunten voor arbeidsmigranten ingericht. In de gemeente Horst aan de Maas bijvoorbeeld is een servicepunt voor Poolse migranten ondergebracht in het gemeenschapshuis te Meterik. Vier avonden in de week zijn er inloopspreekuren. Het servicepunt is in 2006 gestart op initiatief van de gemeente, met steun van het bedrijfsleven en de provincie Limburg. Ook een aantal omliggende gemeenten betaalt mee. Er wordt samengewerkt met een Poolse parochie.
- Het Rode Kruis opende tijdens de pandemie Whatsapp hulplijnen in verschillende talen, waaronder Pools.
- Er zijn werkgevers die taallessen aanbieden aan arbeidsmigranten.
- Er zijn gemeenten die budget vrijmaken voor taallessen voor arbeidsmigranten.

2.5.3 Het belang van registratie en contacten met lokale overheden

Veel respondenten noemden als les dat de registratie van EU arbeidsmigranten verbetering behoeft. Doordat vaak geen actueel verblijfsadres in Nederland geregistreerd is, hebben overheden en overheidsinstanties slecht zicht op arbeidsmigranten. Tijdens de pandemie bleek het daardoor moeilijk om met arbeidsmigranten in contact te komen en gerichte hulp of informatie te bieden. Een ander gevolg was (en is) dat arbeidsmigranten die werk- en dakloos werden,

niet of heel moeilijk toegang tot sociale voorzieningen kregen als ze niet als ingezetene bij een gemeente ingeschreven stonden.

Sommige gemeenten hadden al beleid ontwikkeld om arbeidsmigranten zo snel mogelijk in te schrijven; gemeenteambtenaren gingen daartoe naar huisvestingslocaties. Een respondent vertelde dat dit registreren op locatie de gemeente erg geholpen had om inzicht te krijgen in besmettingen onder arbeidsmigranten. En arbeidsmigranten ‘krijgen een gezicht’. De respondent van een Duitse Kreis vertelde dat de autoriteiten daar dankzij de coronacrisis veel te weten waren gekomen over een voordien onzichtbare groep. Volgens deze respondent hadden de controles op huisvestingslocaties niet alleen tot meer kennis bij de autoriteiten over de leefsituatie van deze groep geleid, maar ook tot meer vertrouwen in de overheid bij de arbeidsmigranten.

Voorbeelden van good practices of (ideeën voor) innovaties:

- Een gemeente stelt bij nieuwe exploitatievergunningen voor huisvestingslocaties medewerking aan registratie (in de BRP) verplicht. De gemeente gaat naar de locaties toe om arbeidsmigranten in te schrijven. De arbeidsmigranten krijgen dan meteen een filmpje met informatie over onder meer hun rechten te zien en de gemeente.
- Een gemeente heeft als beleid dat ambtenaren eerst naar het UWV bellen voordat ze een aanvraag voor een uitkering afwijzen omdat de aanvrager niet in de BRP geregistreerd staat. Soms blijkt dan dat een arbeidsmigrant wel degelijk rechten heeft opgebouwd in Nederland.
- Ongedocumenteerde arbeidsmigranten kunnen zich ook na een langdurig verblijf niet als ingezetene laten inschrijven. Tijdens een van onze expertmeetings kwam de Citypass naar voren als een optie die zowel voor langdurig in een stad verblijvende ongedocumenteerden als voor de stad zelf voordelen kan bieden. In het buitenland hebben steden als New York en Barcelona al zo'n stadsidentiteitskaart (in Zürich zijn de voorbereidingen voor de invoering in gang) en kunnen kaarthouders ongeacht hun verblijfsstatus gebruikmaken van voorzieningen in de stad. De stad krijgt met zo'n Citypass zicht op een nu grotendeels onzichtbare groep inwoners.
- In 2021 is gestart met het registreren van contactgegevens van arbeidsmigranten die zich bij een RNI-loket komen inschrijven als niet-ingezetene. Van die gegevens is al gebruik gemaakt tijdens de vaccinatiecampagne. Dankzij een wetswijziging is het sinds oktober 2022 mogelijk om ook tijdelijke verblijfsadressen in Nederland te registreren.

2.5.4 Lessen m.b.t. de werving van arbeidsmigranten en hun arbeidsrelaties

Veel respondenten – en niet alleen vakbondsrespondenten – zagen als belangrijkste oorzaak van misstanden rond arbeidsmigratie de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van uitzendbureaus voor werk, huisvesting en allerlei andere zaken.

Gevraagd naar een les voor de toekomst, was het bondige antwoord van een respondent van een ambassade: ‘afscheid nemen van uitzendcontracten.’ Deze respondent zei zelden of nooit klachten te ontvangen van migranten die rechtstreeks in dienst zijn bij een werkgever. Een respondent van een andere ambassade vond dat de werving van laagopgeleide arbeidsmigranten anders moet, ze moeten vóórdat ze hiernaartoe komen veel beter worden geïnformeerd en misschien ook zorgvuldiger geselecteerd. Een respondent van een gemeente noemde als les dat mensen die tijdens de pandemie op straat belandden, door de gemeente vaak wel weer aan werk en huisvesting konden worden geholpen, maar daarna vaak opnieuw op straat belandden: ‘We hebben ervan geleerd dat mensen die op straat komen te staan al problemen hadden in hun thuisland.’

Volgens vakbondsrespondenten is er in Nederland een ‘industrie’ rondom arbeidsmigratie ontstaan, waarin arbeidsmigranten als productiemiddel worden gezien en er op allerlei manieren aan hen wordt verdiend, terwijl de lasten op de samenleving worden afgewenteld. De inspecteur-generaal van de Arbeidsinspectie liet zich onlangs in dezelfde zin uit; hij sprak van een verdienmodel rond arbeidsmigratie waarin arbeid wordt benaderd als ‘bulkgoed’, en van ‘private baten, publieke lasten’.⁴⁸ Verschillende respondenten pleitten net als de inspecteur-generaal voor meer (overheids)regie op arbeidsmigratie.

Andere respondenten wezen op de rol van de opdrachtgevers van de uitzendbureaus: die zouden zich meer verantwoordelijk moeten voelen voor het welzijn van de arbeidsmigranten die ze inlenen en deze medewerkers veel sneller zelf in dienst moeten nemen. Voor dat laatste is waarschijnlijk vereist dat de regels rond uitzendarbeid en andere driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt worden aangescherpt. Arbeidsmigranten kunnen nu heel lang in het uitzendregime gehouden worden.

Voorbeelden van good practices of innovaties:

- Er zijn uitzendbureaus die arbeidsmigranten na zes maanden een vast contract aanbieden.
- De uitzend-cao die najaar 2021 is afgesloten, bevat een inkomensgarantie gedurende de eerste twee maanden voor arbeidsmigranten die voor het eerst in Nederland komen werken, en de mogelijkheid om als de uitzendovereenkomst eindigt nog vier weken in de van het uitzendbureau gehuurde huisvesting te blijven. In de voorjaar 2022 afgesloten cao voor de vleessector zijn dezelfde verbeteringen opgenomen.
- De leden van de COV (Centrale Organisatie voor de Vleessector) hebben zich gecommitteerd aan het streven om medewerkers die langer dan twee jaar via een uitzendbureau bij hen werkzaam zijn in eigen dienst te nemen. Voor snellere stappen is volgens de COV vereist dat lokale en regionale overheden actief meewerken aan initiatieven om geschikte huisvesting in de omgeving van de bedrijven te realiseren.
- Een gemeente vraagt werkgevers om bij aanvragen om huisvesting kenbaar te maken hoe zij het begrip goed werkgeverschap vormgeven. De gemeente vraagt daarbij aandacht voor aspecten als het wegwijzen in de omgeving en het aanbieden van taal- en andere cursussen, maar ook voor de doorgroei van flexcontracten naar meer duurzame vervolgccontracten. Bij initiatieven voor de huisvesting van meer dan 80 arbeidsmigranten wordt de naleving van het goed werkgeverschap vastgelegd in een anterieure overeenkomst met een boeteclausule. Jaarlijks moet de werkgever een verslag bij de gemeente indienen waarin de maatschappelijke verantwoording wordt beschreven.⁴⁹

In navolging van het advies van het Aanjaagteam zijn bovendien twee wetsvoorstellen gemaakt. Het eerste wetsvoorstel beoogt de uitzendsector beter te reguleren door middel van een stelsel van verplichte certificering.⁵⁰ Het tweede wetsvoorstel beoogt onder meer om arbeidsmigranten inzake hun huisvesting minder afhankelijk te maken van hun werkgevers doordat de huur-overeenkomst schriftelijk en apart van de arbeidsovereenkomst moet worden vastgelegd – en dus niet meer automatisch eindigt wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt.⁵¹

⁴⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie 2022, p. 18, 24.

⁴⁹ Beleid huisvesting arbeidsmigranten 2021, Gemeenteblad van de gemeente Peel en Maas, nr. 145194, 10 mei 2021.

⁵⁰ De ministerraad stemde in december 2022 in met het wetsvoorstel.

⁵¹ Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap is in juni 2022 bij de Tweede Kamer ingediend.

2.5.5 Lessen op huisvestingsgebied

Veel respondenten noemden de misstanden op huisvestingsgebied als een probleem dat snel moet worden aangepakt. Die misstanden worden deels in de hand gewerkt doordat de (uitzend)werkgever vaak ook de huisvesting regelt, maar een andere belangrijke oorzaak is het grote tekort aan kwalitatief goede en betaalbare huisvesting. Dat tekort is de afgelopen tien jaar alleen maar groter geworden. Verschillende respondenten vreesden dat MOE-landers steeds minder bereid zullen zijn om in Nederland te komen werken – zeker voor langere tijd – als ze genoeg moeten nemen met ondermaatse huisvesting.

De oplossingsrichtingen om besmettingsrisico's in huisvestingslocaties zoals die zich voordeden tijdens de coronapandemie in de toekomst te kunnen voorkomen, en om tot betere huisvesting te komen, leggen onze respondenten in eerste instantie bij gemeenten en werkgevers. Allereerst is er de centrale oplossingsrichting, ook door het Aanjaagteam aangeraden maar nog niet uitgewerkt, laat staan geïmplementeerd, van het verplicht invoeren van een sociaaleffectrapportage (zie tekstkader 6.3) in overheidskringen *bedrijfseffectrapportage* genoemd. Zo'n rapportage kan ons inziens ook een bredewelvaartsbenadering faciliteren omdat het niet alleen rekening houdt met het hier en nu, maar ook hoe Nederland er in de toekomst uitziet, welke bedrijven zich kunnen vestigen. Zo'n rapportage maakt dat bedrijven vóórdát ze toestemming krijgen om nieuwe bedrijfslocaties te ontwikkelen (of bestaande uit te breiden) verplicht worden aan te geven hoe zij hun personeelsvoorziening gaan regelen, en zoals in de vorige paragraaf al uiteengezet, om daarover jaarlijks te rapporteren. Goed werkgeverschap betekent ook zorgen voor goed wonen. Ook het niet ten onrechte aan inlenende bedrijven gemaakte verwijt 'Wel de lusten, niet de 'lasten' moet met zo'n instrument tot het verleden gaan horen.

Na afloop van ons veldonderzoek werd het wetsvoorstel Goed verhuurderschap bij de Tweede Kamer ingediend. Daarmee wordt beoogd tegemoet te komen aan een aantal van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, zoals de door een deel van onze respondenten ook aanbevolen scheiding van huurcontract en arbeidscontract. Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap is ook een stap in de richting om inleners en werkgevers verantwoordelijk te maken voor kwalitatief goede huisvesting, maar is veel te vrijblijvend. Gemeenten kunnen door middel van een verhuurdersvergunning, maar worden daartoe niet verplicht, woonlocaties reguleren voor 'hun' arbeidsmigranten. Naast het facultatieve karakter van de verhuurdersvergunning is de lange overgangstermijn van tien jaar voor bestaande huisvesting een – zacht gezegd – gemiste kans. Tot slot, ook niet geregeld in het wetsvoorstel maar wel iets wat onze respondenten signaleerden als een knelpunt waar een oplossing voor nodig is: bij handhaving is er niet altijd een alternatief voor handen. Een verplichte bed-voor-bed-regeling zou een oplossing kunnen zijn.

Uit ons onderzoek is meermalen naar voren gekomen dat taal een belangrijke factor is, zo ook rond huisvesting. Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap verplicht huisvesters arbeidsmigranten in een voor hun begrijpelijke taal te informeren over hun rechten rond huisvesting. Communicatie is ook belangrijk voor lokaal draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Naast informatie in hun eigen taal zouden werkgevers en uitzenders moeten zorgen voor aanbod aan Nederlandse taallessen voor arbeidsmigranten, liefst tijdens het werk, zodat zij met hun burens, de huisarts, de ambtenaar, kunnen communiceren. Werkgevers kunnen daar nu al mee beginnen, en sommige doen dat ook al wel.

Wonen doe je op een plek. Op die plek zouden arbeidsmigranten zich veilig en thuis moeten voelen, ook als ze er maar even wonen. Naast een gemeentelijke balie waar, aldus het wetsvoorstel Goed verhuurderschap geklaagd kan worden zouden gemeenten waar arbeidsmigranten werken en wonen een kwartiermaker kunnen hebben, die de buurt, verenigingen,

dienstverleners en arbeidsmigranten bijeen brengt. Sommige gemeenten proberen dat ook, maar constateren dat arbeidsmigranten, zeker *short-stayers* daar niet altijd zin in hebben, of geld aan willen besteden. Arbeidsmigranten werken hard, en hebben niet altijd puf om de taal te leren, erop uit te gaan, contacten te leggen. Een alternatief inburgeringsbudget voor gemeenten zou kwartiermakers of buddies kunnen faciliteren.

Voorbeelden van good practices of innovaties:

- Wetgeving niet afwachtend, hebben sociale partners in de uitzend- en vlees cao afgesproken dat met ingang van 1 januari 2022 de arbeidsmigrant na beëindiging van het arbeidscontract, tegen betaling van dezelfde huurprijs, nog vier weken in de woning kan blijven. Zo komen arbeidsmigranten zolang werken en wonen is gekoppeld zonder werk niet meer meteen op straat te staan.
- Wij noemden eerder al het Huisvestingsbeleid 2021 van de gemeente Peel en Maas. Daarin staat een hoofdstuk over maatschappelijke verantwoording voor werkgevers tevens huisvesters, en goed werkgeverschap. Wij zien hun rapportageverplichting als een voorloper of de sociaaleffectrapportage en als zodanig een *best practice*, omdat de verantwoordelijkheid bij werkgevers wordt gelegd en omdat de gemeente niet wegkijkt.
- Stichting Ontmoet de Arbeidsmigrant heeft als doel het publiek en bestuur in Nederland te informeren over het belang van arbeidsmigratie voor Nederlanders en stimuleren kennismaking tussen deze groepen. De stichting is opgericht door een brede initiatiefgroep van werkgevers, huisvestingsbedrijven, brancheorganisaties, overheden en het Expertisecentrum Flexwonen en heeft onder grote regionale welzijnsorganisatie als partner. Wij zien hierin een begin van kwartiermaken voor arbeidsmigranten in hun nieuwe woonomgeving.

2.5.6 Lessen op gebied van bestuur, bestuurlijke samenwerking en handhaving

De coronacrisis bracht kwetsbaarheden in het toezicht op de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten aan het licht. Naast een gebrek aan capaciteit is er sprake van verkokering en versnippering van taken en bevoegdheden tussen en zelfs binnen overheden en overheidsinstanties.

Verschillende respondenten, onder meer uit de uitzendbranche, noemden als les dat er meer behoefte is aan uitbreiding van handhavingscapaciteit dan aan nieuwe regels. Zonder effectieve handhaving kan er geen sprake zijn van een gelijk speelveld en zijn werkgevers die wél de regels naleven (economisch) in het nadeel bij concurrenten die dat niet doen.

Uit de interviews bij overheden en overheidsinstanties kwam enerzijds naar voren dat de coronacrisis tot nieuwe samenwerkingen heeft geleid. Anderzijds bleek het soms juist aan onderlinge afstemming te hebben ontbroken. Verschillende respondenten merkten op dat gegevensuitwisseling een groot knelpunt vormt. Er is veel onzekerheid en onduidelijkheid over wat de regels omtrent bescherming van persoonsgegevens wel of niet of onder welke voorwaarden toestaan – waardoor soms ten onrechte wordt aangenomen dat gegevensuitwisseling juridisch niet mogelijk is. Bovendien ontbreekt in ieder geval voor het uitwisselen van gegevens tussen publieke en private toezichthouders een wettelijke grondslag. Het Aanjaagteam constateerde dat het belangrijk is dat die wettelijke grondslag er komt, en ook dat het in april 2020 ingediende wetsvoorstel Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden⁵² nog onvoldoende soelaas bood, omdat samenwerkingsverbanden gebaseerd op convenanten en certificerende partijen er buiten vallen. Het wetsvoorstel is overigens nog steeds in behandeling bij de Eerste Kamer, die adviezen aanvraag bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State. De

⁵² Kamerstukken II, 2019/20, 35447, nr. 2.

Autoriteit Persoonsgegevens adviseerde de Kamer om het wetsvoorstel niet aan te nemen.⁵³ De Raad van State wees op een aantal aandachtspunten en – vooral – op het belang van investeren in professionaliteit en (juridische) deskundigheid op de werkvloer.⁵⁴

Extra lastig voor toezichthouders zijn grensoverschrijdende casussen: arbeidsmigranten die in Nederland werken maar door hun uitzendbureau in Duitsland zijn gehuisvest. Volgens de respondent van een Duitse *Kreis* maken die uitzendbureaus bewust gebruik van het toezichtsvacuüm dat bij deze grensoverschrijdende constructies bestaat. Toezichthouders aan beide kanten van de grens weten elkaar niet altijd te vinden, hun takenpakketten en bevoegdheden verschillen vaak ook. Volgens respondenten die bekend waren met het Informatiesysteem Interne markt (IMI) zijn de mogelijkheden die dit systeem biedt voor uitwisseling van informatie tussen overheden in verschillende EU-lidstaten ook onvoldoende bekend. Ook hier zou investeren in juridische deskundigheid dus lonen.

Respondenten die bij grensoverschrijdende casussen betrokken waren, noemden ook als les dat Nederland en Noordrijn-Westfalen niet altijd dezelfde maatregelen troffen, en zeker niet op hetzelfde moment. In de grensregio's is goede communicatie is dan heel belangrijk. (Kort na het begin van de coronapandemie is overigens wel de Cross-Border Task Force Corona opgezet, waarin vertegenwoordigers van drie Duitse deelstaten en de regeringen van Nederland en België de aanpak van de coronacrisis zoveel mogelijk met elkaar probeerden af te stemmen.) Wat voor Nederland en Noordrijn-Westfalen gold, gold ook meer algemeen binnen de Europese Unie. In feite trokken alle EU-lidstaten hun eigen plan, er vond een soort van renationalisatie plaats, zelfs van het vrij verkeer; voor de Europese Commissie een casus om lering uit te trekken, aldus een respondent van een Europese instantie.

Gemeenten en provincies kijken in hun vestigingsbeleid voor bedrijven meestal niet naar of er arbeidsmigranten komen te werken en de eventuele gevolgen daarvan op huisvestings- en ander gebied. Verschillende respondenten wezen op de noodzaak van integraal beleid en pleitten voor een verplichte sociaaleffectrapportage bij aanvragen voor bouwvergunningen voor bijvoorbeeld distributiecentra. Dit was ook een aanbeveling van het Aanjaagteam: gemeenten en provincies zouden de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel moeten laten uitmaken van hun vestigingsbeleid. Behalve naar huisvesting zou volgens sommige respondenten ook naar het te verwachten beslag op huisartsenzorg moeten worden gekeken. In gemeenten en regio's met een dreigend tekort aan huisartsen, spreken huisartsen zich nu al wel eens tegen de komst van grotere 'campussen' voor arbeidsmigranten uit. Het zou beter zijn als al bij de besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid niet alleen het economische aspect maar ook andere (volkshuisvestelijke, sociaalmaatschappelijke) aspecten worden meegewogen.

Voorbeelden van good practices of innovaties:

- Mede op advies van het Aanjaagteam werd het 'Samenwerkingsplatform arbeidsmigranten en COVID-19' opgetuigd, met onder meer de veiligheidsregio's, het RIVM, ISZW en de NVWA als deelnemers. Het platform hangt onder het LOT-C, het Landelijk Operationeel Team Corona. Vanaf september 2020 was het operationeel, en het richtte zich vooral op de vleessector.
- Een ander voorbeeld van een samenwerkingsverband is het Flexibel Regionaal Interventieteam (FRIT), dat als pilot is opgezet in Noord-Limburg en zich richt op de aanpak van misstanden rond arbeidsmigranten. In het FRIT werken acht gemeenten, OM, politie,

⁵³ Kamerstukken I, 2021/22, 35447, nr. G.

⁵⁴ Kamerstukken I, 2021/22, 35447, nr. H.

Arbeidsinspectie, UWV, VNG, SVB en IND (maar niet de belastingdienst) samen op basis van een convenant.

- Bij uitbraken bij slachterijen in Gelderland bleken veel arbeidsmigranten die daar werkten in Duitsland gehuisvest te zijn. Om kennis en informatie te kunnen delen en bij gebleken besmettingsclusters snel te kunnen schakelen, werd een grensoverschrijdende Taskforce opgericht. De door ons geïnterviewde leden waren unaniem positief over het functioneren van deze Taskforce. Een belangrijke succesfactor was volgens hen dat bestuurders en ambtenaren aan beide kanten van de grens elkaar al persoonlijk kenden van onder meer de samenwerking op het terrein van de brandweer.
- In 2021 en 2022 vonden verschillende controles van huisvestingslocaties in de Duitse grensstreek plaats waaraan naast Duitse overheidsinstanties ook de Nederlandse Arbeidsinspectie deelnam. Dat maakte het mogelijk om behalve op Duitse regels met betrekking tot veiligheid en hygiëne ook op Nederlandse regels omtrent inhoudingen voor huisvesting op het loon te controleren. De Noordrijn-Westfaalse ministeries die de controles organiseerden en coördineerden, betrokken daarnaast een ngo en de pers bij de controles – de ngo Arbeit und Leben om arbeidsmigranten voor te lichten over hun rechten als werknemers en huurders en de pers om een breder publiek bewust te maken van misstanden rond de inzet van arbeidsmigranten in de vleesindustrie.
- Verschillende gemeenten hebben een projectwethouder die alle onderwerpen rond arbeidsmigranten in zijn of haar portefeuille heeft. Dat kan helpen om bij de besluitvorming over vergunningaanvragen voor bijvoorbeeld distributiecentra de huisvestingsvraag (en eventueel ook andere effecten, zoals het beslag op huisartsenzorg) als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten meegewogen te krijgen.

2.5.7 Lessen m.b.t. ongedocumenteerde arbeidsmigranten

De coronapandemie en de coronamaatregelen en de daaropvolgende initiatieven om ongedocumenteerden (door ons ook migranten zonder verblijfsvergunning genoemd) te helpen, haalden hen uit de onzichtbaarheid. De plotselinge ontmoeting en zichtbaarheid heeft voor werkgevers van de klusser of schoonmaker zonder verblijfsvergunning (nog) niet voor een maatschappelijk pleidooi voor verbetering van hun omstandigheden geleid.⁵⁵ Overheidsinstanties, waaronder bijvoorbeeld de GGD Utrecht of de Gemeente Amsterdam hebben zich de zorg voor ongedocumenteerden zeker aangetrokken.

Wij veronderstelden dat door de pandemie en het zichtbaar worden van deze groep arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning, het publieke belang bij hun bescherming naar boven zou komen. De les die wij als onderzoekers trekken is dat dat maatschappelijke belang zich, ondanks de enorme krapte op de arbeidsmarkt, niet eenvoudig vertaalt naar een debat over, of daadwerkelijke regularisatie van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning. Terwijl migranten zonder verblijfsvergunning voorzien in een structurele vraag naar werk: het feit dat velen jarenlang zichzelf – en vaak hun gezin of familie in het herkomstland - financieel kunnen onderhouden met werk toont dat het werk dat zij verrichten structureel van aard is, en dat deze vraag (gezien de demografische ontwikkelingen in Nederland) waarschijnlijk niet op korte termijn af zal nemen.

Uit ons onderzoek bleek dat er bij instanties niet veel bekend is over deze groep arbeidsmigranten. Er is dus veel meer voorlichting nodig over de rechten van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning. Tijdens de coronacrisis begonnen kerken voedsel- en soms ook andere hulp te bieden aan ongedocumenteerde migranten, maar de nieuwe hulpverleners waren niet altijd

⁵⁵ Zie ook Berntsen, de Lange & Rijken (2022).

op de hoogte van de rechten van ongedocumenteerden (bijvoorbeeld dat ze wel recht hebben op medische zorg die in het basispakket zit).

Een oplossingsrichting om de rechtspositie van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning te verbeteren is een waterscheiding tussen hun verblijfsrecht en hun andere rechten en verplichtingen. Met het oog op het voorkomen van een pandemie is registratie in hun woonplaats voor bijvoorbeeld bij de uitreiking van een Citypass een voordeel voor alle betrokkenen. De Citypass kwam tijdens onze expertmeeting naar voren als een aantrekkelijke optie om te weten welke arbeidsmigranten in een stad wonen. Deze informatie is nodig ten behoeve van hun eigen veiligheid en de veiligheid van hun woonomgeving. Enkele NGO's die wij spraken waren wel kritisch op dit belang van de volksgezondheid bij bijvoorbeeld vaccinatie van ongedocumenteerden. De vaccinatiestrategie zou niet bedoeld zijn om hun recht op zorg te garanderen, maar zijn geboren uit angst voor hen als besmettingsbron.

Tot slot bleek uit onze gesprekken met deze groep arbeidsmigranten dat zij een bijdrage willen leveren aan de Nederlandse samenleving: zij willen belasting betalen, een zorgverzekering en een eigen zorgverzekering pas zodat ze niet ten onrechte worden geweigerd bij zorginstellingen, als ze daar al heen durven gaan; een bankrekening om digitale betalingen te kunnen doen of loon op te ontvangen. Toegang tot een verblijfsvergunning, waarmee dat allemaal mogelijk zou worden, zou voor hen de beste oplossingsrichting zijn.

Voorbeelden van good practices en ideeën voor innovaties:

- Het Rode Kruis opende tijdens de pandemie Whatsapp hulplijnen in verschillende talen (onder meer Chinees, Portugees, Spaans). Zo'n laagdrempelige voorziening waarbij de anonimiteit van de hulpvragers gewaarborgd is, werkt goed voor ongedocumenteerden.
- Met vertraging werd het uiteindelijk mogelijk om als arbeidsmigrant zonder BSN wél een QR-code te krijgen dankzij een technische oplossing ontwikkeld door de GGD Utrecht.
- Stichting LOS zou samen met de FNV een soort van broodfondsen willen opzetten, om ongedocumenteerde arbeidsmigranten een basaal sociaal en financieel vangnet te bieden, waarop ze in geval van nood een beroep kunnen doen, bijvoorbeeld ook voor familieleden thuis die een operatie nodig hebben.
- De Amsterdamse ombudsman beval in 2021 in zijn rapport over de leefomstandigheden van ongedocumenteerden aan om de mogelijkheid van een tijdelijke werkvergunning te creëren. Met een (tijdelijke) werk- en verblijfsvergunning zouden veel van de zorgen van en rondom deze groep arbeidsmigranten opgelost kunnen worden.

2.6 Corona als katalysator voor duurzame en structurele verandering?

Hoewel het opvolgen van deze lessen afzonderlijk zeker een bijdrage kan leveren aan verkleinen van gezondheids- en andere risico's voor arbeidsmigranten, vraagt een duurzame oplossing ook het overdenken van de systematische afhankelijkheid van de onderzochte sectoren van laagbetaalde (tijdelijke) arbeidsmigranten. Waar wij bij aanvang van dit project de verwachting hadden dat de coronapandemie een katalysator zou kunnen worden voor een structurele verbetering – de crisis als kans – is die verwachting niet uitgekomen.

Respondenten noemden de crisis wel een 'blessing in disguise' en zagen het als een positief effect dat de coronacrisis EU-arbeidsmigranten, hun vaak schrijnende werk en leefomstandigheden én hun belang voor de Nederlandse economie, veel zichtbaarder heeft gemaakt. Ook ongedocumenteerde arbeidsmigranten zijn (lokaal) veel zichtbaarder geworden. De coronacrisis heeft laten zien dat de precare positie waarin veel arbeidsmigranten verkeren niet alleen

voor die migranten zelf problemen kan veroorzaken. Een les uit de coronacrisis zou moeten zijn dat iedereen erbij wint als arbeidsmigranten beter beschermd worden, aldus een respondent van een ngo. In Duitsland heeft de coronacrisis als ‘window of opportunity’ voor nieuwe wetgeving gefungeerd. Onder druk wordt alles vloeibaar’, aldus een Duitse respondent. Veel respondenten menen dat de coronacrisis ook in Nederland kansen biedt voor duurzame verbeteringen. ‘Never waste a good crisis’, aldus een van hen. Tegelijkertijd waren velen sceptisch over corona als katalysator:

‘Ik hoop het wel, maar ik ben bang dat de realiteit anders is. Op het moment dat corona geen probleem meer is, denk ik dat een heleboel dingen weer heel snel vergeten zijn.’

‘Ik ben bang dat de geleerde lessen weer snel uit het zicht zullen verdwijnen.’

De meeste respondenten verwachtten niet dat bedrijven onder invloed van de coronacrisis meer bereid zijn om te zoeken naar alternatief binnenlands arbeidsaanbod, waaronder statushouders: ‘Dat is al zo vaak geprobeerd, zonder resultaat’, aldus een respondent. Hun verwachting was dat bedrijven eerder geneigd zijn om in mechanisering en robotisering te investeren, ook omdat het arbeidsaanbod in Oost-Europa schaarser wordt. De coronacrisis zou die ontwikkeling misschien kunnen versterken, meenden sommige respondenten. Anderen twijfelden hieraan. Zolang het mogelijk blijft om goedkope arbeid te vinden, zijn er onvoldoende incentives om te investeren in robotisering van werkzaamheden die nu door arbeidsmigranten worden verricht, aldus een van hen. De meeste respondenten lijken van mening dat corona wat betreft technologische innovatie hooguit ontwikkelingen versterkt die er toch al waren. Voor wat betreft de discussie over flexcontracten leveren de interviews een vergelijkbaar beeld op: die discussie begon al vóór de coronacrisis en gaat ook niet alleen over arbeidsmigranten, aldus verschillende respondenten.

In navolging van het advies van het Aanjaagteam zijn twee wetsvoorstellen ingediend, waarover publieke en private actoren eerst uitgebreid gepolderd hebben. Deze wetgeving beoogt de uitzendsector beter te reguleren en de huisvesting beter te normeren. De wetsvoorstellen presenteren diverse maatregelen gericht op structurele verbetering van de positie van arbeidsmigranten.

Hiervoor merkten wij op dat de voorgestelde maatregelen in navolging van het advies van het Aanjaagteam op zich toe te juichen zijn. Het zijn evenwel compromissen die al polderend tot stand zijn gekomen. Er is niet voor gekozen om, met het oog op de publieke gezondheid, met spoed en meer ingrijpendere wetgeving tot stand te brengen. In de polder is geprobeerd de Nederlandse economische belangen zo goed mogelijk met het beschermingsbelang van arbeidsmigranten te verenigen. Die bescherming blijft aandacht vragen zeker omdat respondenten ook waarschuwen voor de tendens van uitwijken naar andere ‘constructies’ met name grensoverschrijdende detachering, ookwel ‘posting’ genoemd. Vanuit onder meer de land- en tuinbouwsector wordt daarom gelobbyd voor toestemming om buiten de EU arbeidsmigranten te gaan werven, die zowel in nationaal als Europees recht beter beschermd zijn dan gedetacheerde werknemers (die steeds vaker ook van buiten de EU afkomstig zijn).

Verschillende respondenten wezen op de marktverhoudingen die in een aantal sectoren tot een voortdurende zoektocht naar goedkope arbeid leiden: ‘De keten knijpt elkaar uit en ergens onderin staat dan een meneer of mevrouw die tomaten te plukken of die koe uit te benen.’ De prijsdruk in de keten, vanuit uiteindelijk de supermarkten en andere nationale en internationale afnemers en ‘de consument’, bemoeilijkt investeringen in betere, eerlijke arbeidsvoorwaarden. In dit verband is het interessant dat de Europese Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening 2019/663 ‘beoogt om landbouwers, landbouworganisaties en andere leveranciers van landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen tegen

grotere en machtige afnemers. In de landbouw- en voedselvoorzieningsketen komen vaak aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten voor.⁵⁶ Nederland heeft deze richtlijn in maart 2021 geïmplementeerd in de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen.⁵⁷ De richtlijn en de Nederlandse wet beogen boeren en andere leveranciers van voedingsmiddelen te beschermen. Het is een gemiste kans dat daarbij niet aan de bescherming van het inkomen van de (internationale) werknemers in de keten is gedacht.

Tot slot noemen wij het initiatiefwetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen dat op 1 november 2022 werd ingediend bij de Tweede Kamer.⁵⁸ Het Wetsvoorstel beoogt schending van mensenrechten en milieuschade in de waardeketen van ondernemingen die internationaal handelen tegen te gaan. Het wetsvoorstel vraagt om maatschappelijk verantwoord ondernemen en het voorkomen van misstanden in het buitenland in de waardeketen waar Nederlandse bedrijven bij zijn betrokken. Er wordt ook gewerkt aan een minder verstrekkend Europees voorstel voor regelgeving inzake duurzaamheidsrapportage door ondernemingen.⁵⁹ Daarin wordt wel opgemerkt dat er na de COVID-19 pandemie behoefte is aan duurzaam, inclusief en eerlijk herstel van de sociaaleconomische schade die de COVID-19-pandemie heeft veroorzaakt. Echter het initiatiefwetsvoorstel en zo ook de Europese regelgeving lijken vooralsnog vooral gericht te zijn op ernstige misstanden, zoals dwangarbeid, kinderarbeid, slavernij, buiten Nederland en de EU. De voorstellen gaan voorbij aan (wellicht mindere, maar niet passend in een welvarend land), nationale misstanden. Ook dat is een gemiste kans.

⁵⁶ 'Europese Commissie brengt verslag uit over de stand van zaken van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening', [ecerminbuza.nl](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip211101), 1 november 2021. Zie ook Schrijvershof e.a. 2022.

⁵⁷ Stb. 2021, 178.

⁵⁸ Kamerstukken II 2022-2023, 35 761.

⁵⁹ Voorstel voor een RICHTLIJN tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn (EU) nr. 537/2014 betreffende duurzaamheidsrapportage door ondernemingen COM(2021) 189, Brussel, 21 april 2021; dit voorstel betreft evenwel alleen bedrijven met een gemiddeld personeelsbestand van meer dan 500 werknemers.

Literatuur bij hoofdstukken 1 en 2

- Aanjaagteam (2020) Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53.
- Alink, F. (2006) *Crisis als Kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (proefschrift UvA). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bhala, N., Curry, G., Martineau, A. R., Agyemang, C., & Bhopal, R. (2020) Sharpening the global focus on ethnicity and race in the time of COVID-19. *Lancet*, 395(10238), 1673–1676.
- Berntsen, L., de Lange, T., & Rijken, C. (2022) *Migranten zonder verblijfsvergunning. Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berntsen, L., & de Lange, T. (2018) Employer sanctions: Instrument of labour market regulation, migration control, and worker protection? In: Rijken, C., & de Lange, T. (red.) *Towards a decent labour market for low waged migrant workers*.
- Böcker, A., & de Lange, T. (2021) Arbeidsmigranten (on)beschermd door de COVID-19-crisismaatregelen. *Ars Aequi*, AA20210724.
- Fasani, F., & Mazza, J. (2020) Immigrant key workers: Their contribution to Europe's COVID-19 response. IZA Policy Paper No. 155. Bonn: IZA Institute of Labor Economics.
- Europese Commissie (2020) Richtsnoeren vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19 (2020/C 102 I/03).
- van der Heijden, P., e.a. (2020) Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018 (WODC Rapport 2969). Den Haag: WODC.
- Inspectie SZW (2021a). *Rapport arbeidsmigranten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021b). *Het werk in coronatijd: waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kirby (2020) Evidence mounts on the disproportionate effect of COVID-19 on ethnic minorities. *The Lancet. Respiratory Medicine*, 8(6), 547–548..
- Koh (2020) Occupational risks for COVID-19 infection. *Occupational Medicine*, 70(1), 3–5.
- Kunst, A., de Visser, M., Stoeldraijer, L., & Harmsen, C. (2020) Oversterfte tijdens de eerste zes weken van de corona-epidemie. *Statistische Trends*. www.cbs.nl/nl-nl/reeksen/statistische-trends.
- de Lange, T., & Rijken, C. (2018) An introduction. In: Rijken, C., & de Lange, T. (red.) *Towards a decent labour market for low waged migrant workers*.
- Mantu, S. (2022). A double crisis. Mapping EU responses to essential workers during the COVID pandemic (Nijmegen Migration Law Working Papers 2022/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) *Jaarverslag 2021*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.

Rijken, C., & de Lange, T. (red.). (2018) *Towards a decent labour market for low waged migrant workers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1: Samenstelling van de klankbordgroep van het project

Algemene Bond voor Uitzendondernemingen (ABU)	Jeroen Voorveld Rolf van der Meijden
Euregio Rijn-Waal	Sjaak Kamps Peter Paul Knol
FairWork	Anna Ensing
FNV	Imke van Gardingen
Gemeente Horst aan de Maas	Greetje Lep
INTERREG-Secretariaat Deutschland-Nederland	Maarten Goossens
Kenniscentrum Arbeidsmigratie	Jan Cremers
Nederlandse Arbeidsinspectie	Thérèse van der Velden Florieke Westhof Laura van de Grint
OTTO Workforce	Frank van Gool
Stichting LOS	Rian Ederveen

Bijlage 2: Organisaties die meewerkten aan deelonderzoek 1

Gemeenten en provincies, overheids- en semi-overheidsorganisaties	
gemeente Horst aan de Maas	ambtenaar
gemeente Peel en Maas	wethouder en ambtenaar
gemeente Venray	twee raadsleden
gemeente Waalwijk	wethouder
gemeente Westland	ambtenaar
provincie Brabant	beleidsadviseur
provincie Limburg	voorzitter Stuurgroep internationale werknemers Limburg
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)	twee medewerkers
Taskforce Duits-Nederlandse samenwerking COVID-19 besmettingen arbeidsmigranten	adviseur
GGD Brabant-Zuidoost	medewerker
GGD Gelderland-Zuid	twee medewerkers
Kreis Borken (Duitsland)	bestuurder
Euregio Rijn Waal	twee medewerkers
INTERREG-Secretariaat Deutschland-Nederland	medewerker
Nederlandse Arbeidsinspectie	twee medewerkers
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	twee medewerkers
EURES Crossborder	medewerker
EURES Transnationaal	medewerker

Vakbonden	
CNV	twee medewerkers
FNV	zeven medewerkers

NGO's, hulporganisaties, welzijnsorganisaties, vertegenwoordigingen herkomstlanden	
FairWork	twee medewerkers
Faire Mobilität (Duitsland)	medewerker
IDHEM | Stichting Den Haag & Midden Europa	medewerker

Het Nederlandse Rode Kruis	twee medewerkers
LEVgroep	medewerker
Polonia.nl	hoofdredacteur
De Regenboog Groep	medewerker
Stichting Barka	medewerker
Stichting LOS	medewerker
Verein Aktion Würde und Gerechtigkeit (Duitsland)	voorzitter
Roemeens-orthodoxe kerk	twee priesters
Raad van Spaanse burgers in Nederland	voorzitter
Consulaat Polen	consul
Ambassade Roemenië	sociaal attaché

Brancheorganisaties, uitzendondernemingen	
Algemene Bond voor Uitzendondernemingen (ABU)	medewerker
Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU)	medewerker
Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)	twee medewerkers
LTO Glastuinbouw	medewerker
Vereniging van Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA)	voorzitter
EU People	directeur
Flexible Human Services	medewerker
OTTO Workforce	directeur en medewerker

Overige organisaties	
Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU)	directeur en medewerker
Stichting Normering Flexwonen (SNF)	medewerker
Zorgverzekeraar	medewerker
Kenniscentrum Arbeidsmigratie	lid wetenschappelijke raad



Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL II

Hoofdstuk 3 De coronacrisis, volksgezondheid en de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten

**Sandra Mantu
Natalia Skowronek
Anita Böcker
Lisa Berntsen
Tesseltje de Lange**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

3.1	Inleiding	57
3.2	Het Nederlandse gezondheidszorgsysteem: niet ontworpen voor 'tijdelijke' migranten.....	59
3.3	Afhankelijkheid van de werkgever voor de ziektekostenverzekering.....	63
3.4	De taal- en informatiekloof en de gevolgen daarvan voor de gezondheidszorg.....	65
3.5	Migrantengezondheid als volksgezondheid	67
3.6	Conclusies ten aanzien van de gezondheidsrisico's.....	70
Literatuur	.....	73

3 De coronacrisis, volksgezondheid en de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten

Sandra Mantu, Natalia Skowronek, Anita Böcker, Lisa Berntsen & Tesseltje de Lange

3.1 Inleiding

Het recht op gezondheid is een fundamenteel mensenrecht dat in het internationaal recht wordt erkend. Zo verplicht het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de VN - geratificeerd door alle EU-staten - de verdragsluitende staten ervoor te zorgen dat gezondheidsvoorzieningen, -goederen en -diensten beschikbaar, toegankelijk, aanvaardbaar en van goede kwaliteit zijn.¹ Staten moeten op niet-discriminerende wijze toegang bieden tot bestaande gezondheidsdiensten, waaronder toegang tot essentiële geneesmiddelen, preventie en behandeling voor iedereen die onder hun jurisdictie valt. Dit omvat burgers, migranten, vluchtelingen en staatlozen. Het internationaal recht koppelt de verwezenlijking van het recht op gezondheid aan verscheidene andere rechten, namelijk de toegang tot voedsel, water, sanitaire voorzieningen, veilig onderdak en onderwijs. Deze laatste worden beschouwd als voorwaarden voor de verwezenlijking van het recht op gezondheid. Gezonde arbeidsomstandigheden en gezondheidsvoorlichting en -educatie worden beschouwd als essentiële aspecten van het mensenrecht op gezondheid.²

Een opmerking over terminologie is op zijn plaats. Het mensenrecht op gezondheid is niet hetzelfde als volksgezondheid, een term die betrekking heeft op de gezondheid van de bevolking als geheel (ingevolge artikel 22 van de Nederlandse Grondwet treft de overheid maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid). De relatie tussen de twee is belangrijk omdat het bevorderen van de volksgezondheid *rekening moet houden* met een op rechten gebaseerde benadering: individuen zijn rechthebbenden, terwijl mensenrechten (waaronder het mensenrecht op gezondheid) *verplichtingen* scheppen voor de overheid.³

Het EU-recht, dat relevant is voor Nederland en andere EU-staten, wordt geacht internationale en Europese mensenrechtenbepalingen over het recht op gezondheid te hebben geabsorbeerd.⁴ Op grond van artikel 35 van het Handvest van de grondrechten van de EU is de EU verplicht bij de bepaling en uitvoering van al haar beleid en activiteiten een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te waarborgen en heeft iedereen recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de voorwaarden die in de nationale wetgevingen en praktijken zijn vastgelegd. Aangezien volksgezondheid een gedeelde bevoegdheid is van de lidstaten en de EU, treedt de EU slechts aanvullend op, overeenkomstig de artikelen 168 en 114 VWEU en het subsidiariteitsbeginsel. Zij heeft tot taak de volksgezondheid te verbeteren, ziekten te voorkomen en te beheersen, bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid te verminderen, en gezondheidsstrategieën tussen de lidstaten te harmoniseren.

De primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming van gezondheid en gezondheidszorgstelsels blijft bij de lidstaten berusten. Het beheer, de organisatie, de verstrekking en de

¹ Pace & Shapiro 2009, p. 8.

² OHCHR 2008.

³ Meier e.a. 2018.

⁴ Hervey & McHale 2015.

financiering van de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten blijven nationale bevoegdheden. Niettemin, zoals betoogd door PICUM, hebben EU-lidstaten weliswaar een ruime discretionaire bevoegdheid om te beslissen hoe zij zullen werken aan de verwezenlijking van het recht op gezondheid en hun verplichtingen op grond van Europees en internationaal recht, maar de maatregelen die zij nemen, mogen niet discrimineren op basis van nationale herkomst, migratie of verblijfsstatus.⁵ Ten aanzien van niet-EU-migranten stellen Pace en Shapiro echter vast dat er een kloof is tussen het wettelijk vastgelegde recht op gezondheid en de daadwerkelijke verwezenlijking ervan.⁶ De EU richt zich op het garanderen dat 'migrerende mensen *de jure recht* hebben op gezondheidszorg', maar 'het wettelijke kader voorziet niet in bepalingen om de *feitelijke* belemmeringen weg te nemen die de mogelijkheid van migrerende mensen om gezondheidszorg te ontvangen, in de weg staan'.⁷ Tot de barrières behoren taalbarrières, culturele barrières die verband houden met de manier waarop migranten tegen ziekte en de relatie tussen zorgverlener en patiënt aankijken, een gebrek aan bekendheid van de beschikbare diensten waardoor migranten aarzelen of bang zijn om van de diensten gebruik te maken; en zorgverleners die geen kennis hebben van de wettelijke rechten van migranten of worden geconfronteerd met onduidelijke of onnauwkeurig omschreven rechten waardoor ze aarzelen diensten aan migranten te verlenen, zelfs als ze daar recht op hebben. Bovendien spelen racisme en vooroordelen een rol in de manier waarop migranten van het gezondheidszorgstelsel worden uitgesloten.⁸

Omdat het subsidiariteitsbeginsel de bemoeienis van de EU met het gezondheidsbeleid aan banden legt, bestaan er - net als bij individuele rechten - geharmoniseerde EU-normen in een beperkt aantal gevallen, zoals grensoverschrijdende gezondheidszorg voor EU-burgers (Richtlijn 2011/24/EU), normen voor vluchtelingen en asielzoekers (Richtlijn 2011/95/EU en Richtlijn 2013/33/EU) en gezondheid en veiligheid op het werk (Richtlijn 89/391/EEG).⁹ EU-burgers genieten een recht op grensoverschrijdende gezondheidszorg dat is ontwikkeld als onderdeel van de interne markt en met behulp van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over grensoverschrijdende patiëntenrechten.¹⁰ Bradby e.a. zien de ontwikkeling van grensoverschrijdende patiëntenrechten als een aanpassing van nationaal geconfigureerde Europese gezondheidszorgsystemen (die gebaseerd zijn op sedentaristische veronderstellingen) aan transnationale mobiliteit.¹¹ Gezondheidszorg wordt gezien als een nationale hulpbron die - in theorie - toegankelijk is via op burgerschap gebaseerde claims in het geval van Europese migranten of op mensenrechten gebaseerde claims in het geval van niet-Europese en ongedocumenteerde migranten. In de praktijk concluderen zij, net als Pace en Shapiro dat noch op Unieburgerschap, noch op mensenrechten gebaseerde aanspraken bijzonder succesvol zijn omdat migranten op veel praktische belemmeringen stuiten.

EU-burgers worden gewoonlijk als bevoorrecht beschouwd, deels wegens hun wettelijke status, maar ook wegens de mogelijkheid om grensoverschrijdende gezondheidsrechten uit te oefenen. Aannames over EU-burgers als bevoorrechte migranten gaan voorbij aan het bijzonder

⁵ PICUM 2017.

⁶ Pace & Shapiro 2009.

⁷ Pace & Shapiro 2009, p. 13.

⁸ Bradby e.a. 2020.

⁹ Richtlijn 89/391/EEG de kaderrichtlijn inzake gezondheid en veiligheid op het werk bevat verplichtingen voor werkgevers om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers in alle aspecten die verband houden met het werk, met inbegrip van de plicht om beroepsrisico's te voorkomen en informatie en opleiding aan werknemers te verstrekken, alsmede organisatie en middelen. Hoewel de verplichtingen van de kaderrichtlijn in de eerste plaats op de werkgevers van toepassing zijn, zijn de nationale overheidsinstanties verantwoordelijk voor het toezicht op de handhaving van de aanverwante rechten.

¹⁰ Hervej & McHale 2015; Vollaard & Sindbjerg Martinsen 2017.

¹¹ Bradby e.a. 2020, p. 2.

problematische verband dat in het EU-recht wordt gelegd tussen verblijfsstatus en toegang tot sociale rechten, waaronder het recht op gezondheidszorg, waar 'migratie- of verblijfsstatus een van de belangrijkste factoren is die bepalend zijn voor de toegang tot betaalbare en adequate gezondheidsdiensten voor migranten'.¹² Voor EU-migranten hangt de zekerheid van hun verblijfsstatus af van ofwel het kunnen behouden van werk, ofwel het beschikken over voldoende middelen om geen onredelijke last te worden, bijvoorbeeld door werkloos te worden en aanspraken te maken op het sociale bijstandstelsel.¹³ Onder dit laatste vallen ook zorgaanspraken als men niet in het bezit is van een zorgverzekering. Het recht van EU-burgers om gezondheidszorg te ontvangen wordt in twiifel getrokken, vooral in het geval van door de staat gefinancierde zorgstelsels en wanneer er geen koppeling met de arbeidsmarkt bestaat. Deze preoccupatie past in een groter debat over de effecten van EU-mobiliteit op lokaal niveau en de veronderstelde extra last die EU-migranten meebrengen voor overheidsdiensten.¹⁴ Perna benadrukte bijvoorbeeld de rol van zorgverleners als poortwachters van het zorgstelsel in Italië in het licht van hun discretionaire beslissingsbevoegdheid en de rol die economische overwegingen spelen bij beslissingen over wie zorg moet krijgen, ongeacht wettelijke aanspraak daarop.¹⁵ Onderzoek bevestigt consequent het bestaan van een kloof tussen formele rechten en de materiële realiteit van rechten in de praktijk, met steeds verder inkrimpende stelsels van sociale bescherming in de meeste EU-lidstaten.¹⁶ Evenzo wordt het transnationale karakter van de gezondheidszorgpraktijken van mobiele EU-burgers door Stan beschreven als onderdeel van een 'Europese gezondheidszorgassemblage' en een burgerschapsregime dat verband houdt met de afnemende en steeds ongelijkere toegang tot openbare gezondheidsdiensten in zowel het thuisland als het gastland van de EU en met privatiseringsprocessen.¹⁷

In de volgende paragrafen bespreken we de ervaringen van EU-arbeidsmigranten met gezondheid en gezondheidszorg in Nederland, de verschillende soorten wettelijke, administratieve en praktische belemmeringen waarmee zij te maken krijgen bij de toegang tot gezondheidszorg, en de gevolgen daarvan tijdens de pandemie. We baseren ons daarbij op informatie uit overheidsdocumenten en krantenberichten, interviews die we hielden bij diverse publieke en private actoren en onze enquête onder en interviews met Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.¹⁸

3.2 Het Nederlandse gezondheidszorgsysteem: niet ontworpen voor 'tijdelijke' migranten

Op grond van de Nederlandse Zorgverzekeringswet heeft iedereen die in Nederland woont of werkt recht op zorg uit het zogeheten basispakket, maar ook een verplichting om een zorgverzekering af te sluiten. Deze laatste verplichting geldt voor alle personen die inkomstenbelasting verschuldigd zijn wegens in Nederland verrichte arbeid of gegenereerd inkomen. Daarbij is iedereen vrij in de keuze van zijn eigen zorgaanbieder, terwijl zorgverzekeraars verplicht zijn iedereen te accepteren die zich aanmeldt voor een basisverzekering. Zorgverzekeraars hebben een zorgplicht; zij moeten ervoor zorgen dat zorg die in het basispakket is opgenomen, beschikbaar is voor al hun verzekerden. Arbeidsmigranten moeten daarom - ook als zij nog een buitenlandse verzekering hebben - binnen vier maanden nadat zij bij een Nederlandse werkgever gaan werken een Nederlandse zorgverzekering afsluiten. De termijn van vier maanden kan

¹² PICUM 2017, p. 6.

¹³ Mantu & Minderhoud 2019.

¹⁴ Mantu 2018.

¹⁵ Perna 2018.

¹⁶ Perna 2021; Dwyer 2001.

¹⁷ Stan 2015.

¹⁸ Zie hoofdstuk 1 voor nadere informatie over onze onderzoeksopzet.

worden gezien als een respijtperiode om het papierwerk te regelen, aangezien de verzekeringsplicht geldt vanaf het moment dat met werken wordt begonnen. Niet alle werkgevers, zoals nieuw opgerichte uitzendbureaus, blijken te weten dat werknemers, ook internationale werknemers, vanaf de eerste dag van hun dienstverband een zorgverzekering moeten hebben, zoals een van onze geïnterviewden aangaf.¹⁹ De toepassing van quarantainemaatregelen tijdens de pandemie leidde tot juridische onduidelijkheid over de verplichting om verzekerd te zijn. Nieuw aangekomen arbeidsmigranten moesten in quarantaine voordat zij aan het werk mochten. In deze periode waren zij niet verplicht zich te verzekeren en kon voor hen geen ziektekostenverzekering worden afgesloten. Van de werkgever werd verwacht dat hij controleerde of de migrerende werknemer in zijn land van herkomst verzekerd was of een reisverzekering had; zo niet, dan was hij onverzekerd. Dit illustreert hoe in het Nederlandse systeem een belangrijk aspect voor de gezondheid van migranten en voor de Nederlandse volksgezondheid aan particuliere actoren werd overgelaten.

In Nederland is inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) een complexe aangelegenheid met belangrijke gevolgen voor de toegang tot diensten, zoals gezondheidszorg (zie hierover uitgebreider hoofdstuk 4). In theorie zijn EU-burgers verplicht zich in te schrijven bij de gemeente waar zij wonen als zij van plan zijn daar langere tijd te blijven wonen. Hoewel de EU-wetgeving de verplichting tot inschrijving bij de gemeente heeft afgeschaft voor EU-burgers die maximaal drie maanden in een andere EU-lidstaat verblijven (Richtlijn 2004/38, artikel 6), hanteert de Nederlandse wetgeving de termijn van vier maanden. Voor mensen die korter dan vier maanden in Nederland willen verblijven, bestaat een speciaal register voor 'niet-ingezetenen', de zogeheten RNI. De RNI-registratie is nodig voor het verkrijgen van een burgerservicenummer (BSN). Het BSN is nodig om te kunnen werken en een ziektekostenverzekering af te sluiten. Als een EU-burger van meet af aan weet dat hij langdurig in Nederland zal verblijven, bestaat de verplichting om zich in te schrijven vanaf het moment van aankomst. Voor inschrijving in de RNI is men niet verplicht een adres in Nederland op te geven; tot voor kort was het zelfs niet mogelijk om dat te doen (zie hoofdstuk 4).

Het verkrijgen van een inschrijving als 'ingezetene' na vier maanden gaat niet vanzelf. In onze enquête onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten bleken van de 117 respondenten die langer dan zes maanden in Nederland verbleven, er slechts 82 ingeschreven bij een gemeente. Hoewel we géén representatief sample hadden, nemen we aan dat veel meer mensen zich niet na de wettelijk termijn van vier maanden als ingezetene (kunnen) laten inschrijven (zie uitgebreider hoofdstukken 4 en 7). Wegens de gebrekkige registratie in gemeenten wisten de GGD's niet hoeveel arbeidsmigranten er in Nederland verbleven en waar ze verbleven. Dit maakte (en maakt) het moeilijk op deze groep gerichte test- en vaccinatiecampagnes of andere gezondheidscampagnes uit te voeren.

Niet als ingezetene geregistreerde Unieburgers ondervonden moeilijkheden bij het verkrijgen van een DigiD (Digitale Identiteit), die in Nederland nodig is om zich te identificeren in online contacten met alle overheidsorganisaties, onderwijs- en zorginstellingen of het eigen pensioenfonds. Op het hoogtepunt van de pandemie duurde het erg lang voordat migranten dergelijke codes kregen, zonder welke zij ook hun vaccinaties niet in het systeem konden registreren.

De RNI is opgezet voor personen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid (bijv. Nederlandse pensionados) en voor personen die van plan zijn om korter dan vier maanden (in een periode van zes maanden) in Nederland te verblijven. De RNI biedt een administratieve oplossing wanneer de arbeidsmarkt snel werknemers nodig heeft; doordat hun registratie wordt versneld, kunnen zij onmiddellijk aan de slag. Het systeem houdt echter geen

¹⁹ WP1b-34, interview verzekeraar, april 2021.

rekening met de kwetsbaarheden die dit voor migrerende werknemers op het gebied van gezondheidszorg veroorzaakt. Bovendien verergert het gebrek aan samenhang tussen het Nederlandse wettelijke, administratieve en medische systeem deze kwetsbaarheden. Het Nederlandse medische systeem is niet ontworpen voor 'niet-ingezetenen' en het vermogen om zorg te verlenen aan deze groep spreekt niet voor zich. In de praktijk kan het feit dat een EU-burger als 'niet-ingezetene' is ingeschreven en geen adres heeft in de gemeente waar hij woont, de toegang tot een huisarts blokkeren. Huisartsen zijn alleen verplicht iemand als patiënt te aanvaarden als de betrokkene een adres heeft in de gemeente waar de huisarts is gevestigd en kunnen weigeren nieuwe patiënten in te schrijven als hun capaciteit vol is.²⁰ De meeste van de ondervraagde Roemeense en Poolse werknemers waren niet ingeschreven bij een Nederlandse huisartsenpraktijk (95 van de 153 respondenten). In sommige gevallen moeten de werkgever, de verzekeraar of zelfs vrienden bemiddelen tussen huisartsenpraktijken en migranten om iemand in te schrijven.²¹ Het geval van Filip, een Poolse orderpicker in een distributiecentrum, illustreert dit. Hoewel hij als ingezetene staat ingeschreven, werd hem de inschrijving bij de lokale huisartsenpraktijken geweigerd. Toen zijn dochter ziek werd en dringend een huisarts nodig had, werd hem in eerste instantie hulp geweigerd. Zijn ziektekostenverzekeraar kwam tussenbeide en vond een praktijk die hem wel wilde ontvangen. Het bleek dat dit een van de praktijken was waar Filip eerder te horen had gekregen dat er een patiëntenstop was.

Uit onze interviews met migranten en institutionele actoren blijkt een complexe dynamiek bij de interactie van arbeidsmigranten met het Nederlandse systeem, en met name met huisartsen. Uit het verhaal van Filip blijkt dat huisartsenpraktijken, zelfs als aan de wettelijke vereisten voor registratie is voldaan, registratie toch kunnen weigeren. Ander onderzoek naar de gezondheidszorg voor migranten in Nederland komt tot soortgelijke constatering.²² Verschillende factoren spelen hierbij een rol.

Ten eerste zijn veel migranten tijdrovende patiënten omdat ze geen Nederlands spreken en niet vertrouwd zijn met het zorgstelsel, wat leidt tot verkeerde verwachtingen. De medische zorg en de rol van de huisarts in Nederland is anders georganiseerd dan in Polen of Roemenië, de herkomstlanden van onze respondenten. Er zijn belangrijke verschillen tussen naar de huisarts gaan als de eerste symptomen zich hebben ontwikkeld, zoals in Polen het geval is, versus Nederland waar verwacht wordt dat men eerst afwacht en soms met een 'paracetamol' naar huis wordt gestuurd.²³ In sommige gevallen resulteerde dit in niet op elkaar afgestemde verwachtingen en uiteindelijk een gebrek aan vertrouwen in de Nederlandse gezondheidszorg.

Ten tweede is er meer papierwerk nodig als de EU-werknemers niet als patiënt zijn ingeschreven. Als migranten onverzekerd zijn, bijvoorbeeld omdat hun arbeidscontract en ziektekostenverzekering zijn beëindigd, kunnen huisartsen de kosten van dergelijke bezoeken verhalen op een speciaal fonds dat door de Nederlandse overheid is opgericht.²⁴ In de praktijk weten huisartsen echter niet van het bestaan van dit fonds of aarzelen ze het te gebruiken omdat het 'te veel papierwerk' met zich meebrengt. Dat geldt ook voor ziekenhuiszorg: sommige ziekenhuizen in gebieden waar veel migranten wonen, brengen hun patiënten vooraf kosten in rekening (275 euro) als ze zich bij de eerste hulp melden, omdat veel arbeidsmigranten die ze behandelen

²⁰ 'Hoe verander ik van huisarts', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/eerstelijnszorg/vraag-en-antwoord/ben-ik-vrij-om-zelf-een-huisarts-te-kiezen-en-hoe-verander-ik-van-huisarts.

²¹ Van den Braak, S. & E. Woutersen 2021a; WP1b-34, interview verzekeraar, april 2021.

²² Zie met name het Pharos-rapport: Goorts & Smal 2022.

²³ WP1b-26, interview consul, februari 2021; zie ook Goorts & Smal 2022.

²⁴ 'Subsidieregeling voor medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden', <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039230/2019-03-01>.

onverzekerd zijn of geen verzekeringspasje kunnen tonen.²⁵ Net als huisartsen kunnen ook ziekenhuizen kosten verhalen op een centraal fonds, maar daarbij spelen vergelijkbare administratieve en praktische barrières. De EU-werknemers die we spraken, ervoeren het Nederlandse systeem als duur. Migranten beseffen niet altijd dat ziektekosten voor huisartsenbezoeken kunnen worden gedeclareerd bij de verzekeraar. Angst om te moeten betalen en een gebrek aan kennis van wat het basispakket inhoudt, kwamen in verschillende interviews naar voren. Voor Irena, een 56-jarige uitzendkracht uit Polen, had het gebrek aan inzicht in hoe en welke kosten gedeclareerd kunnen worden gevaarlijke gevolgen. Toen ze COVID-19 opliep, kreeg Irena ernstige symptomen, maar ze wilde niet naar het ziekenhuis uit angst voor hoge kosten. Toen haar toestand verslechterde, belde haar huisarts een ambulance voor haar, ondanks haar protesten. In het ziekenhuis vroeg ze onmiddellijk aan het verplegend personeel of ze haar opname zelf zou moeten betalen, maar ze konden haar vraag niet beantwoorden. Irena heeft een Nederlandse basiszorgverzekering, voor haar afgesloten door het uitzendbureau.

Ten derde spelen ook de tekorten onder huisartsen een rol. Enkele huisartsenpraktijken op locaties waar veel arbeidsmigranten wonen, hebben zich publiekelijk uitgesproken tegen het openen van nieuwe woonlocaties voor arbeidsmigranten. Zij stellen dat de lokale medische infrastructuur de extra druk niet aankan die meer migranten met zich mee zouden brengen.²⁶ Deze spanningen hebben geleid tot nieuwe initiatieven rond het digitaal aanbieden van gezondheidszorg aan arbeidsmigranten (via apps) en het opzetten van huisartsenpraktijken voor migranten met diensten die in hun moedertaal worden geleverd (een soort huisartsenhub voor migranten). Sommige gemeenten overwegen een bedrijf dat arbeidsmigranten in dienst wil nemen of huisvesten alleen een bouwvergunning te verlenen als het kan aantonen dat het een regeling heeft getroffen die voor deze groep de toegang tot gezondheidszorg waarborgt, zonder de plaatselijke gemeenschap onder druk te zetten.²⁷ Daaruit blijkt dat gezondheidszorg op lokaal niveau een controverseel onderwerp is.

Ten vierde werd tijdens de pandemie de toegang tot huisartsen voor iedereen minder gemakkelijk. Men moest zich eerst laten testen als men coronagerelateerde symptomen had en naar de huisarts wilde. Een extra drempel was het toegenomen gebruik van telefonische consulten. Sommige van onze respondenten vonden dit moeilijk wegens hun beperkte talenkennis. Het was moeilijker hun problemen te beschrijven zonder dat ze handgebaren konden maken of konden aanwijzen waar iets pijn deed.

Bij gebrek aan toegang tot GGD's of huisartsen en wegens de moeilijke bereikbaarheid van deze groep voor bijvoorbeeld het testen, werd dit soms opgepakt door of overgelaten aan de bedrijven waar zij werkten of aan uitzendbureaus die zelf teststraten installeerden. Dit zal op sommige locaties vast goed gewerkt hebben. De teststrategieën van deze particuliere actoren waren evenwel niet altijd adequaat ingericht. Zo vertelden respondenten ons dat vaste werknemers (zoals teamcoördinatoren) waren opgeleid om de test uit te voeren en dat zij niet iedereen vroegen zich te laten testen, zodat sommige van onze respondenten die geen test wilden dat vrij gemakkelijk konden voorkomen. Een ander inzicht dat we kregen van verschillende productiemedewerkers in grote vleesverwerkende bedrijven was dat het testen door de werkgever werd georganiseerd *na afloop* van een bepaalde dienst, in plaats van ervoor. Daardoor kregen sommige werknemers pas 's avonds een positieve uitslag, nadat zij tijdens hun hele dienst het virus hadden kunnen verspreiden.

²⁵ WP1b-44, interview gemeente 4, mei 2022.

²⁶ WP1b-43, interview gemeente 3, mei 2021.

²⁷ WP1b-35, interview gemeente 2, april 2021; WP1b-43, interview gemeente 3, mei 2021.

De pandemie heeft zorgverleners gedwongen hervormingen te overwegen om deze groep migranten beter te bereiken en te bedienen. Er zijn oplossingen in ontwikkeling die tegemoetkomen aan de diversiteit, in ieder geval wat de taal betreft. Het moet nog blijken of deze oplossingen financieel levensvatbaar zijn.

3.3 Afhankelijkheid van de werkgever voor de ziektekostenverzekering

Tijdens de pandemie kwamen sommige EU-arbeidsmigranten na het verlies van hun baan zonder werk te zitten, zonder huisvesting en zonder ziektekostenverzekering (zie over de afhankelijkheid tussen werk en huisvesting hoofdstuk 6). Dit houdt verband met het soort arbeidsovereenkomst dat veel van deze werknemers hebben (waarover meer in hoofdstuk 5). Het gebruik van flexibele (met name uitzend-) contracten heeft negatieve kettinggevolgen voor de toegang van EU-arbeidsmigranten tot ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg. Als een EU-arbeidsmigrant een contract heeft met een zogeheten 'uitzendbeding', kan het contract onmiddellijk worden ontbonden als de inlener (de 'opdrachtgever') de terbeschikkingstelling (de periode waarin een uitzendkracht voor een inlener werkt) beëindigt.²⁸ De onmiddellijke ontbinding van het contract is volgens de cao voor uitzendkrachten ook toegestaan als de arbeidsmigrant zich ziek meldt. Onzekerheid over contractbeëindigingstermijnen en onmiddellijke contractontbinding waren wijdverbreid onder de respondenten van de enquête en leken niet te verbeteren naarmate de migranten langer in Nederland verbleven.²⁹ In onze enquête bleek een derde van de 35 werknemers die vier jaar of langer in Nederland woonden, nog steeds op contracten te werken die binnen een dag konden worden ontbonden. Een derde van alle respondenten wist niet hoe snel hun contract kon worden ontbonden. Deze praktijk werd door een Nederlandse rechter onwettig verklaard omdat het in strijd is met het algemene verbod op ontslag van zieke werknemers in het arbeidsrecht.³⁰ De cao voor uitzendkrachten werd na de rechtszaak niet aangepast. Handhaving van de status quo had de voorkeur - ook van de vakbonden - omdat de ex-werknemer bij beëindiging van het contract in aanmerking komt voor een ziektewetuitkering van het UWV.³¹ Deze regeling illustreert een politieke keuze van de Nederlandse wetgever, namelijk dat sociale kosten samenhangend met ziekte (van flexwerknemers) niet door de werkgever, maar door de staat uit de algemene belastingen moeten worden gedekt.

Vaak is het uitzendbureau contractueel verantwoordelijk voor het regelen van de ziektekostenverzekering en huisvesting van de uitzendkracht en het helpen bij administratieve formaliteiten voor registratie bij de Nederlandse autoriteiten. In onze enquête hadden 135 van de 153 respondenten een Nederlandse ziektekostenverzekering, in de meeste gevallen geregeld door hun huidige werkgever (84 respondenten); 41 migranten hadden die zelf geregeld; 10 migranten hadden dat gedaan via vrienden, een accountant of een voormalig uitzendbureau. Tien van onze respondenten hadden geen Nederlandse of internationale ziektekostenverzekering en waren dus onverzekerd op het moment van onze tijdens de pandemie gehouden (!) enquête.³² Als het uitzendbureau verantwoordelijk is voor het organiseren van de ziektekostenverzekering, houdt het de verzekeringspremie rechtstreeks in op het loon van de werknemer. Dergelijke contractuele regelingen zijn legaal, maar creëren afhankelijkheid van de werkgever, met twijfelachtige gevolgen voor de bescherming van arbeidsmigranten. Van de 35 migranten die we interviewden, had meer dan een kwart te maken gehad met situaties waarin ze gezondheidszorg nodig hadden, maar geen ziekteverlof kregen wanneer ze dit meldden bij hun

²⁸ Zie ook Van den Braak & Woutersen 2021 a.

²⁹ Zie hoofdstuk 7 en Berntsen 2022.

³⁰ ECLI:NL:GHDHA:2020:460, Gerechtshof Den Haag, 200.228.162/01 (rechtspraak.nl).

³¹ Van den Braak & Woutersen 2021b.

³² Zie hoofdstuk 7 en Berntsen 2022.

uitzendbureau. Dit vanwege personeelstekort op het werk of om onduidelijke redenen. Zij kregen simpelweg geen antwoord of geen enkele aanwijzing wanneer zij om hulp vroegen om toegang te krijgen tot een huisarts of andere medische hulp. In plaats daarvan namen ze soms een (meestal onbetaalde) vakantie, die ze gebruikten om zich in hun land van herkomst te laten behandelen; dit hoewel de helft van hen behandeling nodig had als gevolg van een arbeidsongeval en hoewel zij in Nederland verzekerd waren. Een dergelijke oplossing kost de werkgever minder en laat de arbeidsmigrant in die periode verstoken van betaald ziekteverlof of inkomsten.

De Nederlandse wet staat het uitzendbureau toe een ziektekostenverzekering af te sluiten en de inschrijving bij de Nederlandse autoriteiten en de huisvesting van arbeidsmigranten te organiseren, deels omdat zij er terecht van uitgaat dat deze migrerende werknemers minder goed op de hoogte zijn van de Nederlandse samenleving en de werking van haar systemen (in dit geval de gezondheidszorg). Deze veronderstelling hangt samen met de tijdelijkheid van hun arbeidscontracten, waarbij tijdelijkheid als reden en rechtvaardiging voor deze juridische opzet fungeert. Wat lijkt te ontbreken is een wettelijk erkend verband tussen tijdelijkheid, onzekerheid en kwetsbaarheid. De voorwaarden van de arbeidsrelatie worden beheerst door de marktlogica, waarbij weinig aandacht wordt besteed aan de kwetsbaarheid van migranten. Dit wordt geïllustreerd door de wettelijke mogelijkheden die het mogelijk maken tijdelijke arbeidscontracten onmiddellijk te ontbinden als de 'klant' de arbeidsmigrant niet langer nodig heeft of als deze ziek wordt en niet langer nuttig is voor de 'klant'. Bij beëindiging van de arbeidsrelatie eindigt ook de ziektekostenverzekering.³³ Ook hier neemt de marktlogica het over: de wet behandelt de uitzendkracht als een vrije rationele keuze-actor die bij het werkloos worden zelf verantwoordelijk is voor het afsluiten van een nieuwe zorgverzekering. Ook het Pharos-rapport benadrukt dat in de praktijk is de arbeidsmigrant voor informatie over dit aspect afhankelijk van het uitzendbureau.³⁴ Een van de redenen waarom werkgevers een zorgverzekering voor EU-arbeidsmigranten organiseren, is de onbekendheid van deze laatsten met het Nederlandse systeem. Het is de vraag of werkloos geworden EU-burgers in staat zijn in hun eentje te navigeren in het Nederlandse zorg- en verzekeringsstelsel.

Uit onze interviews blijkt dat enkele verzekeraars de door een ex-werknemer gemaakte kosten informeel dekken tot maximaal één maand na ontslag en einde van de verzekering.³⁵ In 2020 heeft de Nederlandse regering het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (vanaf nu Aanjaagteam) ingesteld om onderzoek te doen naar en aanbevelingen te doen over de vraag hoe de situatie van arbeidsmigranten uit de EU in Nederland kan worden verbeterd, naar aanleiding van rechtenschendingen en COVID-19-besmettingen onder migranten die onder andere in vleesverwerkende fabrieken in Nederland werken. Het Aanjaagteam adviseerde de Nederlandse regering deze regeling te formaliseren en ervoor te zorgen dat de ziektekostenverzekering in alle gevallen tot 30 dagen na beëindiging van de arbeidsovereenkomst doorloopt om de bescherming van EU-arbeidsmigranten te vergroten. De regering wees deze mogelijkheid echter af met het argument dat, mocht een arbeidsmigrant onverzekerd raken door de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en het automatische einde van de ziektekostenverzekering, hij een beroep kan doen op het eerdergenoemde speciale fonds dat is opgezet door de centrale overheid is om de ziektekosten van onverzekerden te dekken. De Nederlandse wet werkt met een juridische fictie waarbij zowel de arbeidsovereenkomst als de migrant tijdelijk zijn, hetgeen legitimeert dat de plicht om de tijdelijke arbeidsmigrant te beschermen vermindert zodra de dienstbetrekking eindigt. Intussen prefereert de Nederlandse regering de gevolgen van de wisselwerking tussen onzekerheid, kwetsbaarheid en tijdelijkheid niet onder ogen te zien. In plaats

³³ Zie ook het Pharos-rapport (Goorts & Smal 2022) en Van den Braak & Woutersen 2021a.

³⁴ Idem.

³⁵ WP1b-34, interview verzekeraar, april 2021.

daarvan heeft zij gekozen voor een compromisoplossing die er niet in slaagt de onderliggende oorzaak van het onverzekerd raken aan te pakken.

Het Aanjaagteam beschouwt de rol van het uitzendbureau als werkgever die tevens als tussenpersoon de zorgverzekering van zijn arbeidsmigranten regelt, als problematisch: de afhankelijkheid van migranten van hun werkgever leidt tot willekeur en stelt 'slechte' werkgevers in staat misbruik te maken van hun werknemers.³⁶ In theorie zou de werkgever afspraken moeten maken met de verzekeraars, de premie moeten inhouden op het salaris van de migrant en deze rechtstreeks aan de verzekeraar moeten betalen. Het komt echter voor dat werkgevers wel premies inhouden, maar nalaten verzekeringen af te sluiten, waardoor hun werknemers onverzekerd blijven.³⁷ In een recente zaak werd een uitzendbureau door de rechter veroordeeld tot het betalen van een boete van 30.000 euro omdat het premies voor ziektekostenverzekeringen had ingehouden van 98 werknemers in de vleesindustrie, zonder daadwerkelijk de verzekeringen te hebben afgesloten.³⁸ Voor de arbeidsmigranten zijn dergelijke regelingen ondoorzichtig, omdat ze alleen een premie zien die op het salaris wordt ingehouden. Het geval van Magdalena laat zien waarom bescherming van migranten tegen 'slechte werkgevers' essentieel is. Nadat zij een spierontsteking had opgelopen na urenlang kippenvlees te hebben gesneden aan een productieband, zocht Magdalena medisch advies bij een huisarts. Daar ontdekte ze dat ze niet verzekerd was. Haar werkgever gaf haar 30 euro voor het bezoek, maar hield dit later in op haar salaris. Omdat ze pas na een paar dagen weer aan het werk kon, ontsloeg haar werkgever haar aan het eind van de week en vroeg haar de woonruimte die haar door dezelfde werkgever ter beschikking was gesteld, onmiddellijk te verlaten.

3.4 De taal- en informatiekloof en de gevolgen daarvan voor de gezondheidszorg

Tijdens de pandemie was het voor de meeste migranten die we interviewden niet eenvoudig om betrouwbare informatie over quarantaine, tests en vaccinatie in Nederland te krijgen. Voor sommigen was het niet alleen een uitdaging om relevante informatie te krijgen in een taal die zij begrijpen, maar ook om de officiële informatie te vertalen naar hun specifieke situatie als werknemers. Zo werd in mededelingen van de overheid over quarantaineregels verwezen naar 'het huishouden' als entiteit waarmee rekening moet worden gehouden wanneer iemand met het virus besmet raakt (zie ook hoofdstuk 7). Wanneer men in een arbeidershotel woont waarin grote aantallen mensen één keuken delen - zoals het geval was voor veel van onze respondenten - was het moeilijk te begrijpen wie tot het eigen huishouden behoorde en wanneer men in quarantaine moest gaan en wanneer niet. Werkgevers klaagden ook over moeilijkheden bij het vertalen van officiële informatie en regels naar de situatie op de werkvloer.

Taalbarrières zorgen bovendien voor specifieke problemen bij het verstrekken van informatie over de volksgezondheid aan migrantenpopulaties. Dit was met name het geval aan het begin van de pandemie, toen de meeste informatie alleen in het Nederlands beschikbaar was. Later is de Nederlandse regering begonnen met het vertalen van informatie over vaccinaties in talen van EU-werknemers. Niettemin bleef taal een essentiële barrière bij het maken van een afspraak met de GGD voor tests of vaccinatie. Dit blijkt ook uit het feit dat ngo's vragen van migranten kregen over hoe het vaccinatieproces in Nederland verloopt.³⁹ De arbeidsmigranten die wij

³⁶ Aanjaagteam 2020.

³⁷ Van den Braak & Woutersen 2021a.

³⁸ 'OM eist 42.000 euro tegen uitzendbureau wegens verduistering deel salaris arbeidsmigranten', om.nl, 4 mei 2022.

³⁹ WP1b-21, interview ngo, januari 2021.

interviewden geloofden niet altijd dat zij zonder hulp van hun werkgever contact konden opnemen met de GGD of een arts. Voor degenen die met COVID-19 besmet waren geraakt en daarom door de GGD werden benaderd, bleek het contact met de GGD echter een positieve verrassing. Zij gaven aan dat alles goed aan hen werd uitgelegd, zo nodig met een vertaler en dat men over het algemeen vriendelijk en zorgzaam was.

De taalproblemen die tijdens de pandemie aan het licht kwamen, tonen aan dat taal ook in het algemeen een barrière is voor de toegang tot de gezondheidszorg in Nederland. Het is ook een factor die leidt tot grotere afhankelijkheid van de werkgever voor het organiseren van de verzekering en voor de toegang tot betrouwbare en begrijpelijke informatie over de verzekering en het Nederlandse gezondheidszorgstelsel. Interviews met migranten en institutionele actoren bevestigen het gebrek aan kennis en informatie over het Nederlandse zorgstelsel en de eigen verzekering. Uit onze enquête onder arbeidsmigranten bleek dat de werkgever een belangrijke rol speelt als informatiebron: 92 respondenten gaven internet en media aan als hun belangrijkste informatiebron, 57 de werkgever, op ruime afstand gevolgd door collega's (18), televisie (11), familie en bekenden (9) of Nederlandse overheidswebsites (7). Informatieafhankelijkheid en overmatig vertrouwen op de werkgever zijn problematisch in gevallen waarin werkgevers de verzekeringspasjes van hun werknemers inhouden, nalaten hen te informeren over hun polisnummer en in het algemeen nalaten informatie over de verzekering te verstrekken.⁴⁰ In juni 2020 meldde vakbond FNV dat 614 van de 933 migranten die zij hadden gesproken, geen eigen zorgverzekeringspas hadden en dat sommige werkgevers de zorgverzekeringspasjes bewaren, om te voorkomen dat migranten zonder voorafgaand overleg naar een arts gaan.⁴¹ De loterijlogica van 'goede vs. slechte werkgevers' beïnvloedt ook de toegang tot informatie over gezondheidszorg.

De informatiedrempels waarmee EU-arbeidsmigranten te maken krijgen doordat ze geïsoleerd zijn van officiële informatie- en ondersteuningskanalen, worden nog verergerd door de taalbarrière. Een verzekeraar die een speciale polis voor arbeidsmigranten aanbiedt heeft belangrijke formulieren beschikbaar gemaakt in verschillende talen, waaronder Pools en Roemeens. Maar als een migrant belt, kan deze alleen in het Nederlands of Engels worden geholpen, zodat het uitzendbureau of iemand anders de migrant moet helpen.⁴² Hoewel sommige bureaus 'sociaal begeleiders' in dienst hebben die naast andere taken kunnen of moeten helpen bij medische kwesties,⁴³ wordt de aanwezigheid van een medewerker van de werkgever als vertaler in de huisartsenpraktijk niet altijd verwelkomd of als onproblematisch ervaren. De sociaal begeleider vertegenwoordigt de werkgever, wat vragen oproept over de vertrouwelijkheid tussen arts en patiënt.⁴⁴ Via de sociaal begeleider als vertegenwoordiger van de werkgever komt de markt en haar logica binnen in wat een privégesprek tussen arts en patiënt zou moeten zijn. Volgens de Nederlandse wet mag de werkgever geen inzage hebben in het medisch dossier van zijn werknemers, omdat de vertrouwelijkheid wettelijk gewaarborgd is.

We kunnen ook spreken van een taalsegregatie in de Nederlandse gezondheidszorg tussen migranten die Nederlands of Engels spreken en de rest die, hoewel ze dezelfde verzekeringspremies betalen, meer problemen hebben om toegang te krijgen tot het systeem. In onze enquête onder Pools en Roemeense arbeidsmigranten had slechts 20% van de respondenten een goede tot redelijke beheersing van het Nederlands, terwijl de meerderheid (86%) op zijn minst

⁴⁰ Over dit soort aspecten zie ook het Pharos-rapport (2022).

⁴¹ 'Tweederde arbeidsmigranten krijgt eigen zorgpas niet van werkgever', fnv.nl, 7 juli 2020.

⁴² WP1b-34, interview verzekeraar, april 2021.

⁴³ WP1b-26, interview consul, februari 2021.

⁴⁴ WP1b-43, interview gemeente 3, mei 2021.

op conversatieniveau Engels kon spreken.⁴⁵ Sommigen spreken dus geen van beide talen en communiceren alleen in hun moedertaal. Zij kunnen hier werken zonder dat zij andere talen hoeven te kennen, omdat er op de werkplek mensen beschikbaar zijn die in hun taal kunnen communiceren. Maar als het op toegang tot gezondheidszorg aankomt, ontbreekt deze hulp. Migranten zoals Zygmunt, die geen andere taal dan Pools kennen, hebben problemen met het verwoorden van hun gezondheidstoestand en -problemen. Toen Zygmunt last kreeg van hoesten - een coronasymptoom volgens het RIVM - vroeg hij een coördinator op zijn werk hem te helpen een afspraak te maken bij een dokter, maar hij kreeg die hulp niet.

Tijdens de pandemie vertaalde de te grote afhankelijkheid van de werkgever voor gezondheidszorg zich in afhankelijkheid van de werkgever voor informatie en toegang tot tests of zelfs vaccinatie. Werkgevers zijn zich niet altijd bewust van deze te grote afhankelijkheid, noch van de gevolgen voor werknemers. Czesław, een 62-jarige werknemer, wilde zich tegen het virus beschermen en zich laten vaccineren. Toen hij zijn werkgever vroeg hem te helpen een afspraak te maken, werd hij per e-mail doorverwezen naar het algemene GGD-nummer. Omdat hij geen Nederlands of Engels spreekt, voelde hij zich niet in staat om zelf te bellen en een afspraak te maken. Hij wist niet van de mogelijkheid om zich zonder afspraak te laten vaccineren, zodat hij ongevaccineerd bleef tot wij hem in oktober 2021 spraken. Dit geval toont aan hoe een taalbarrière de belangrijkste reden was om zich niet te laten vaccineren, ook al wilde hij dat wel.

De ervaringen van EU-arbeidsmigranten met gezondheidszorg tijdens de pandemie hebben geleid tot verbeteringen in de manier waarop boodschappen van openbaar belang werden gecommuniceerd, en belangrijker nog, tot een verandering in de institutionele habitus met betrekking tot communicatie met migranten in hun eigen taal. In een van onze institutionele interviews werd gesteld dat vóór corona het beleid was om zo veel mogelijk in het Nederlands te communiceren, maar dat dit tijdens corona gelukkig was veranderd, voor zowel ingezetenen als niet-ingezetenen.⁴⁶ Een positieve ontwikkeling is dat bij de voorgestelde verbeteringen in de verstreking van gezondheidszorg aan arbeidsmigranten rekening is gehouden met de taalkwestie, zoals blijkt uit de oprichting van huisartsenpraktijken voor migranten waar Pools of Roemeens wordt gesproken. Niettemin blijkt uit onze interviews dat er nog veel werk moet worden verzet op het gebied van informatieverstreking door niet-medische instanties zoals de Nederlandse arbeidsinspectie, het UWV of de Sociale Verzekeringsbank (over kwesties als loon tijdens quarantaine).

3.5 Migrantengezondheid als volksgezondheid

Tijdens de pandemie leidden de hierboven besproken (arbeidsgerelateerde) wettelijke, administratieve en praktische belemmeringen waarmee EU-arbeidsmigranten te maken krijgen, tot een verhoogde kwetsbaarheid van deze werknemers en mogelijk ook van de bevolking in het algemeen. Uit onze interviews blijkt dat EU-werknemers vreesden voor inkomensverlies wanneer zij zich ziek meldden. Als gevolg daarvan waren sommigen bezorgd en wilden niet met het virus besmet raken, terwijl anderen er vooral op gebrand waren om niet het risico te lopen dat zij werkuren zouden missen of zelfs helemaal geen werk meer zouden hebben. Als arbeidsmigranten bang zijn om coronasymptomen te melden uit angst voor ontslag en inkomensverlies,⁴⁷ kan dit negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid, maar ook voor de volksgezondheid. Door ziek of voor het einde van de quarantaineperiode aan het werk te gaan, kunnen het virus verspreiden. Als het contract en de ziektekostenverzekering eindigen omdat de werknemer zich ziek

⁴⁵ Berntsen 2022.

⁴⁶ WP1b-39, mei 2021.

⁴⁷ Zie ook het Pharos-rapport, Goorts & Smal 2022.

meldt, bestaat het risico dat de zieke onverzekerd op straat komt te staan en een risico voor de volksgezondheid wordt. De houding van de werkgevers ten aanzien van de gezondheid van werknemers en hun bereidheid om de door de Nederlandse regering vastgestelde volksgezondheidsvoorschriften na te leven, werden belangrijke parameters tijdens de pandemie. De praktijken van sommige werkgever worden nog steeds beheerst door een marktlogica die werk en winst maken boven andere belangen stelt, zoals de gezondheid van werknemers of de volksgezondheid. Om kosten te besparen stuurden sommige werkgevers hun werknemers naar huis met vakantie-uren in plaats van ziekteverlof. Het is onduidelijk of bezorgdheid over de volksgezondheid tijdens een pandemie werkgevers kan afschrikken die routinematig op dergelijke praktijken vertrouwen. Uit onze interviews blijkt dat migranten die in het verleden met dergelijke praktijken te maken kregen, aanzelden zich ziek te melden terwijl ze coronasymptomen hadden.

De belangen van de volksgezondheid vallen niet (altijd) samen met de belangen van de werkgever of de migrant. Een voorbeeld hiervan is de Poolse uitzendkracht Magdalena, die tijdens haar verblijf in quarantaine wegens een coronabesmetting door haar uitzendbureau werd gebeld met het verzoek weer naar het werk te komen. De instructie van de GGD was in quarantaine te blijven tot al haar symptomen waren verdwenen. Het uitzendbureau instrueerde Magdalena dat als de GGD weer zou bellen, zij niet mocht vertellen dat zij weer aan het werk was. Ook mocht zij haar collega's niet vertellen dat zij COVID-19 had. Magdalena werd tijdens haar quarantaine niet betaald. Willekeur is een lens waardoor we de ervaringen van EU-arbeidsmigranten met quarantainemaatregelen kunnen benaderen. Uit onze interviews komen voorbeelden naar voren van uitzendbureaus die niet voor hun werknemers zorgden toen ze in quarantaine waren; werknemers die in quarantaine waren in dezelfde door het uitzendbureau geregelde accommodatie als gezonde en werkende migranten; werknemers die alleen in quarantaine waren, zonder dat iemand voor hun boodschappen, medicijnen en dergelijke zorgde. Maar er zijn ook voorbeelden van werkgevers die boodschappen regelden voor hun werknemers in quarantaine en de isolatie van zieke werknemers serieus namen. Het punt is dat dit niet in de eerste plaats aan private actoren moet worden overgelaten.

De gezondheid van EU-arbeidsmigranten werd niet alleen een probleem voor de Nederlandse gezondheidszorg, maar ook voor het openbare gezondheidstelsel en het lokale bestuursniveau. Aangezien veel EU-werknemers niet staan ingeschreven in de gemeente waar zij wonen, maar in het speciale register voor 'niet-ingezetenen' waarin geen adres in Nederland werd geregistreerd, wisten de Nederlandse volksgezondheidsdiensten niet waar deze werknemers woonden. Dit bracht extra uitdagingen met zich mee voor het test- en vaccinatiebeleid en bemoeilijkte het bereiken van arbeidsmigranten. Dit leidde ertoe dat werkgevers uitzend- en inleenwerkgevers zelf teststraten organiseerden. De enquête en de interviews met Poolse en Roemeense arbeidsmigranten wijzen ook op willekeur bij de testpraktijken. Sommige werkgevers volgden de door de overheid vastgestelde normen niet. Vanuit het oogpunt van de EU-arbeidsmigrant en diens beschermingsbehoeften leidt dit tot wat we 'een loterijaanpak' kunnen noemen, waarbij 'goede' werkgevers zich aan de vereiste volksgezondheidsnormen houden, terwijl 'slechte werkgevers' de regels omzeilen; 'goede werkgevers' zorgen voor hun werknemers tijdens de quarantaine enz. Door het gebrek aan handhaving van de bestaande regels door de overheidsinstanties kunnen slechte praktijken gedijen en ontstaat een ongelijk speelveld.

Tekstkader 3.1 Zorgconvenant arbeidsmigranten

Op 12 december 2022 sloten de ministers Karien van Gennip (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Ernst Kuipers (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) met Zorgverzekeraars Nederland een zorgconvenant. In het persbericht bij het lanceren van dit zorgconvenant zegt Van Gennip:

'Arbeidsmigranten mogen niet langer behandeld worden als tweederangsburger. Mensen die hier komen werken hebben recht op fatsoenlijke woon- en werkomstandigheden. Een belangrijk onderdeel daarvan is de toegang tot de zorg.'

Met dit convenant begint de implementatie van de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten op dit gebied gestalte te krijgen. De bewindslieden beogen 'om samen met werkgevers en zorgverleners de toegang voor arbeidsmigranten tot zorg te verbeteren.' Aanleiding voor dit convenant was de terechte constatering dat arbeidsmigranten niet altijd de zorg krijgen die zij nodig hebben.

Het vijf pagina's tellende convenant beoogt drempels weg te nemen die de toegang tot zorg belemmeren, zoals onbekendheid met het Nederlandse zorgsysteem, onvoldoende kennis van het Nederlands of het gebrek aan toegang tot een huisarts. Het risico bestaat – en dat zagen wij ook in ons onderzoek gebeuren – dat arbeidsmigranten lang wachten met naar de dokter gaan, waardoor hun klachten in de tussentijd verergeren. Werkgevers geven arbeidsmigranten ook niet altijd tijd om naar de huisarts te gaan of arbeidsmigranten durven dat niet te vragen uit angst hun baan te verliezen.

Het convenant beoogt een brede aanpak die ons inziens terecht veel verder gaat dan het beter regelen van toegang tot de gezondheidszorg.

De doelen van het convenant zijn, aldus het persbericht:

- zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van arbeidsmigranten vergroten,
- betere controle op betrouwbaarheid en integriteit van werkgevers,
- betere toegang tot huisartsenzorg.

Hoe willen de bewindspersonen deze doelen bereiken? Zorgverzekeraars krijgen daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid.

Ten eerste zijn afspraken gemaakt over voorlichting.

'Met het zorgconvenant wordt ingezet op meer en betere doelgroepgerichte voorlichting over de (aanvullende) zorgverzekeringen. Het voorlichtingsmateriaal komt in meerdere talen en de toegang tot het polis(blad) en andere verzekeringspapieren wordt eenvoudiger.'

Het is goed dat de nodige informatie in meerdere talen beschikbaar komt. Wij constateerden echter dat er niemand is bij zorgverleners (met uitzondering van een enkele gespecialiseerde huisartsenpraktijk) of verzekeraars die een migrant kan bellen om in het Spaans of Pools informatie te krijgen over gezondheidszorg. En bij de huisartsenpraktijk in de buurt spreken ze meestal ook geen Roemeens. Om de zelfredzaamheid in de zorg – en ook daarbuiten – te verbeteren is een basiscursus Nederlands nodig, eventueel speciaal gericht op crisissituaties rond gezondheid, werk, wonen en eventueel school. Wij bepleiten dat werkgevers worden verplicht zo'n cursus te faciliteren als deel van hun sociale beleid.

Ten tweede gaan zorgverzekeraars zorgaanbieders nog actiever aanspreken op onterechte weigering of behandeling van arbeidsmigranten. Dit is ook toe te juichen. Om zorgverleners te kunnen aanspreken moeten de verzekeraars wel van weigeringen weten. Onze eigen Poolse onderzoekster werd geweigerd door een huisartsenpraktijk terwijl een huisgenoot met een Nederlandse achternaam wel werd geaccepteerd. Pas tijdens het onderzoek realiseerde zij zich dat de praktijk haar misschien had geweigerd op basis van haar achternaam. Zij heeft dus nooit iets aan haar verzekeraar gemeld. De verandering die nodig is om discriminatie in de zorg te bestrijden vraagt waarschijnlijk meer dan 'actief aanspreken', maar het is een begin.

Minister Ernst Kuipers daarover in het persbericht:

'Arbeidsmigranten sluiten net als Nederlanders verplicht een basisverzekering af. En arbeidsmigranten hebben dan ook recht op dezelfde toegang tot de zorg als iedereen in Nederland.'

We merken ook op dat de definitie van arbeidsmigranten die in het convenant gehanteerd wordt twee groepen arbeidsmigranten uitsluit. Ten eerste geldt het convenant niet voor 'expats'. Dat is geen juridische term, maar we nemen aan dat bedoeld wordt op arbeidsmigranten van buiten de EU met een verblijfsvergunning op grond van de beleidscategorieën 'kennis en talent'. Ten tweede sluit de definitie indirect ook arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning (ook wel ongedocumenteerden genoemd) uit omdat het alleen gaat om arbeidsmigranten die verplicht zijn een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet te sluiten. Arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning kunnen op grond van de Koppelingswet geen zorgverzekering afsluiten. Iemands status in het migratierecht is daarmee bepalend voor de verzekeringsplicht. Uit ons onderzoek blijkt dat beide groepen, dus zowel EU-arbeidsmigranten, maar juist ook mensen van buiten de EU die hier wonen en werken zonder verblijfsvergunning, niet de zorg krijgen waarop ze recht hebben.⁴⁸ Verzekeraars zijn niet de aangewezen partij om zorgverleners te wijzen op het recht op zorg van arbeidsmigranten op grond van de Regeling onverzekerbare vreemdelingen (zie daarover ook tekstkader 10.2). Hier ligt een taak voor het ministerie van VWS.

Ten derde moeten zorgverzekeraars de betrouwbaarheid en integriteit van werkgevers gaan toetsen voordat ze een collectieve verzekering afsluiten en daarna die betrouwbaarheid en integriteit ook periodiek toetsen. Ook dit juichen wij toe, hoewel private uitsluiting van malafide werkgevers publieke actoren niet ontslaat van de plicht om op te treden. Wij hadden wel verwacht dat in het convenant in ieder geval zou staan dat uitzendwerkgevers SNA-gecertificeerd moeten zijn. De verzekeraars die wij spraken hebben overigens al een screeningproces ingericht, waarbij ze bijvoorbeeld in het UBO-register bij de Kamer van Koophandel kijken, checken of het uitzendbureau lid is van de ABU of NBBU en een 'google test' doen.

Tot slot zorgt de zorgverzekeraar voor zorgbemiddeling voor de bij hen verzekerde arbeidsmigranten, zodat de zorg voor hen sneller beschikbaar komt. Dit werkt in de praktijk al goed, alleen waarschijnlijk op veel te kleine schaal. Wij kennen verhalen waarbij de arbeidsmigrant eerst werd geweigerd door een huisartsenpraktijk en na een telefoontje van de verzekeraar alsnog werd behandeld.

Van een andere orde is de beslissing om het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag aan te passen zodat er meer zorgpremie kan worden ingehouden op het wettelijke minimumloon. Daarmee kan het verplichte eigen risico verzekerd worden. Wij nemen aan dat dit betekent dat de verzekeraars niet met oninbare vorderingen komen te zitten en de arbeidsmigranten geen schuld bij de verzekeraar opbouwen en verzekerd blijven. Als dat de strekking is van dit besluit, is ook dit een positieve ontwikkeling.

3.6 Conclusies ten aanzien van de gezondheidsrisico's

In Nederland toonden de corona-uitbraken onder 'essentiële' EU-werknemers in de voedselvoorzieningsketen de vaak kwetsbare positie van EU-werknemers.⁴⁹ Hun ervaringen met gezondheid tijdens de pandemie komen overeen met bestaande studies die concluderen dat migrerende werknemers in hoge-inkomenslanden een verhoogd risico op infectie lopen en onevenredig vertegenwoordigd zijn onder COVID-19-gevallen en gemelde sterfgevallen door COVID-19.⁵⁰ Zij zijn kwetsbaarder voor COVID-19 door 'verhoogde blootstelling als gevolg van risicovolle of onzekere beroepen, overbevolkte huisvesting, juridisch-administratieve belemmeringen voor gezondheidszorgdiensten en lage niveaus van taalvaardigheid'.⁵¹ Kwetsbaarheid kan het gevolg zijn van de verblijfsrechtelijke status van de migrant, gedocumenteerd of ongedocumenteerd;

⁴⁸ Zie over de positie van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning hoofdstuk 10 en 11 van dit rapport en Berntsen e.a. 2022.

⁴⁹ Berntsen & Skowronek 2021.

⁵⁰ Fabreau e.a. 2022; Hayward e.a. 2021.

⁵¹ Hayward e.a. 2021, p. 15.

het soort arbeidscontract;⁵² het werkterrein (bijv. vleesverwerking); arbeidsomstandigheden die het moeilijk, zo niet onmogelijk maken een veilige afstand te bewaren; en woonomstandigheden in overvolle accommodaties. De status van EU-burger van de migranten in onze steekproef beschermd hen niet tegen slechte werkgevers of slechte arbeidspraktijken en verminderde hun kwetsbaarheid niet.

De veronderstelling in wetgeving en beleid, dat EU-arbeidsmigranten met een tijdelijk contract tijdelijk in Nederland aanwezig zijn, structureert hun toegang tot het medische stelsel en de gezondheidszorg. De toegang tot gezondheidszorg zou voor EU-arbeidsmigranten, als verplicht in het Nederlandse stelsel verzekeren, vanzelfsprekend moeten zijn. De ervaringen van deze groep migranten doen echter de vraag rijzen of het door de EU-wetgeving ingevoerde systeem van vrij verkeer van werknemers voldoende rekening houdt met de bescherming van EU-werknemers en hun gelijke behandeling bij de toegang tot gezondheidszorg. EU-arbeidsmigranten verblijven legaal in Nederland, ze werken, betalen belasting en betalen voor de ziektekostenverzekering, maar uit hun ervaringen met de gezondheidszorg en het zorgstelsel blijkt dat er belemmeringen bestaan voor de volledige uitoefening van hun recht op gezondheid. Hoewel zij via belastingen en de betaling van ziektekostenpremies bijdragen aan het Nederlandse gezondheidszorgstelsel, krijgen zij minder daarvoor terug dan Nederlanders. Deze conclusie ondersteunt eerder onderzoek naar de fiscale impact van EU-migranten op gastlanden dat hen beschrijft als nettobetalers en niet als 'lasten' voor nationale diensten.⁵³

Het Nederlandse zorgstelsel lijkt slecht ontworpen om kortverblijvende en niet-ingezetene migranten, zoals tijdelijke EU-arbeidsmigranten, op te nemen. Net als andere onderdelen van de welvaartsstaat is het zorgstelsel nationaal gebonden en gebouwd op de uitsluiting van 'buitenstaanders', zoals in veel van de literatuur over de verzorgingsstaat wordt besproken. EU-arbeidsmigranten zijn juridisch noch moreel 'buitenstaanders', maar het wettelijke recht op gezondheidszorg vertaalt zich niet in gelijke behandeling met nationale onderdanen. Door de vele wettelijke, administratieve en praktische belemmeringen waarmee zij te maken krijgen, stellen velen een beroep op de gezondheidszorg uit of vertrouwen op zelfbehandeling en huismiddeltjes, in plaats van gebruik te maken van hun recht op zorg als werknemers die in Nederland belasting betalen. Andere verwachtingen, gebrek aan vertrouwen in het Nederlandse gezondheidszorgsysteem en gebrek aan informatie over het systeem voeden transnationale gezondheidszorgpraktijken. Veel migranten stellen gezondheidszorg liever uit totdat zij hun land van herkomst bezoeken. Dit transnationalisme is niet zozeer het gevolg van de bevoorrechte rechtspositie van EU-arbeidsmigranten, die hen in staat stelt verschillende gezondheidszorgsystemen te mobiliseren, maar eerder een bijproduct van hun zwakkere integratie en positie in de Nederlandse gezondheidszorg en arbeidsstelsels. Tijdens de pandemie werd het uitstellen van zorg (tot het eerstvolgende bezoek aan het herkomstland) bemoeilijkt door reisbeperkingen, wat leidde tot potentieel zeer gevaarlijke zorgsituaties voor de werknemers zelf en ook voor de hele samenleving. Ook de angst om zich ziek te melden of zich te laten testen omdat werk zonder inkomenscompensatie verloren kan gaan heeft belangrijke gevolgen voor de volksgezondheid, aangezien werknemers bleven werken terwijl ze symptomen van COVID-19 hadden of ziek waren.

Als arbeidsmigranten gezondheidszorg uitstellen en wantrouwen voelen jegens de Nederlandse gezondheidszorg, brengt dat twee belangrijke problemen met zich mee. Ten eerste werd tijdens de pandemie en bijbehorende reisbeperkingen hun mobiliteit belemmerd. Daardoor gingen sommigen de zorg nog meer uitstellen, totdat ze in een zo ernstige toestand waren dat ze er niet meer omheen konden. Ten tweede: ze hadden minder vertrouwen in de GGD en informatie

⁵² Zie bijv. Finci e.a. 2022 over het feit dat werknemers in onderaanneming een hoger infectierisico liepen.

⁵³ Belanger e.a. 2020; Batsaikhan e.a. 2018.

van officiële Nederlandse kanalen en waren minder geneigd te geloven in het nut van vaccinaties en andere coronagerelateerde gezondheidsstrategieën.

Als de toegang tot de gezondheidszorg moeilijker is als gevolg van een taalbarrière of het gebruik van onbetrouwbare informatiebronnen, waardoor tijdens de pandemie geen goede informatie beschikbaar is, kan dit gevolgen hebben voor de manier waarop migranten zich tijdens een pandemie gedragen (bijvoorbeeld hoe snel zij op symptomen reageren) en dus ook in het algemeen hoe veilig zij zijn. Hun (on)veiligheid heeft haar weerslag op de gezondheidsrisico's voor de gehele bevolking.

Voor veel EU-arbeidsmigranten ligt de toegang tot informatie over gezondheidszorg uiteindelijk in de handen en de goede wil van hun werkgevers, wat leidt tot willekeur bij het uitoefenen van rechten. 'Goede werkgevers' en coördinatoren zullen werknemers goed informeren over hun rechten op gezondheidszorg en hen helpen de toegang tot zorg veilig te stellen. In slechtere scenario's wordt deze toegang door de werkgevers belemmerd of geblokkeerd. We hebben dit een 'loterij'-aanpak genoemd. De Nederlandse staat werkt mee aan het voortbestaan van het machtsverwicht tussen werknemers en werkgevers door de wetgevende en bestuurlijke keuzes die hij maakt bij het reguleren van onder andere arbeid en gezondheid(zorg). De EU laat de praktische toepassing van gelijke behandeling over aan het nationale niveau, omdat het ontbreekt aan handhavingscapaciteit. Zo hangt de naleving van de verplichtingen die de EU-wetgeving oplegt aan werkgevers op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, uiteindelijk af van de bereidheid van derden om de wetgeving na te leven en van de efficiëntie en capaciteit van de staat om de naleving af te dwingen. Deze benadering is tijdens de gehele pandemie gevolgd: in de reactie van de EU lag het accent op de noodzaak van onbelemmerde voortzetting van het vrije verkeer van werknemers, maar de kwestie van bescherming werd opengelaten. Uiteindelijk leidde het aanmerken van categorieën EU-werknemers als 'essentieel' niet tot strengere verplichtingen bij de bescherming van hun gezondheid, maar alleen tot vrijstellingen van maatregelen die hun mobiliteit beperken (bijvoorbeeld geen controle aan beide zijden van de grens, mogen reizen ondanks grensbepalingen). In de huidige situatie, die wordt gekenmerkt door afhankelijkheid van de werkgever, hebben EU-werknemers de mogelijkheid om mobiel te zijn binnen de EU, maar zijn ze door de verschillende belemmeringen die wij hebben vastgesteld, niet in staat hun rechten daadwerkelijk te beschermen.

Het staat buiten kijf dat de oververtegenwoordiging van EU-arbeidsmigranten onder diegenen die buitenproportioneel getroffen worden door COVID-19 een belangrijke volksgezondheidskwestie is, die aangepaste maatregelen vereist.⁵⁴ In deze bijdrage hebben we ons gericht op het individuele recht op gezondheid voor EU-arbeidsmigranten, terwijl we ons bewust zijn van de belangrijke overlappings tussen de daadwerkelijke uitoefening van het mensenrecht op gezondheid en de volksgezondheid. De COVID-19 pandemie laat zien hoe het niet garanderen van toegang tot gezondheidszorg en het mensenrecht op gezondheid voor migrerende werknemers in het algemeen belangrijke repercussies heeft voor de volksgezondheid tijdens een crisis. De ervaringen van EU-arbeidsmigranten met gezondheidszorg in Nederland tonen aan dat mobiliteit en bescherming in de wet en in de praktijk niet als afzonderlijke kwesties moeten worden behandeld, maar eerder als integrale onderdelen van een rechtsorde die voorziet in mobiliteit en bescherming. De pandemie heeft aangetoond hoe de kloof tussen mobiliteit en bescherming (in ons geval het recht op gezondheid) leidt tot een grotere kwetsbaarheid van de migranten zelf, maar ook van het gastland en zijn bevolking in het algemeen. In de context van de EU moet het verband tussen mobiliteit en bescherming worden versterkt om ervoor te zorgen dat EU-

⁵⁴ Fabreau e.a. 2022.

werknemers zich onder veilige en waardige omstandigheden verplaatsen en te voorkomen dat hun rechten, waaronder hun recht op gezondheid, beperkt blijven tot loze beloften op papier.

Literatuur

- Batsaikhan, U., Darvas, Z., & Gonçalves Raposo, I. (2018). People on the move: migration and mobility in the European Union (Policy Paper Bruegel Blueprint Series 28).
- Belanger, A., Christl, M., Conte, A., Mazza, J., & Narazani, E. (2020). *Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU*, Joint Research Council 121937, Publications Office of the European Union, Luxembourg. doi:10.2760/68847.
- Berntsen, L. (2022). Working in times of corona in distribution or meat processing survey among Polish and Romanian workers in the Netherlands (Working Paper). Amsterdam: De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.
- Berntsen, L., & Skowronek, N. (2021). State-of-the-art research overview of the impact of COVID-19 on migrant workers in the EU and the Netherlands (Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2021/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Bradby, H., et al (2020). 'Policy makers', NGO, and healthcare workers' accounts of migrants' and refugees' healthcare access across Europe – Human rights and citizenship based claims', *Frontiers in Sociology* 5:16. doi:10.3389/fsoc.2020.00016.
- Coldron, K., & Ackers, L. (2007). '(Ab)using European citizenship? EU retired migrants and the exercise of healthcare rights', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 14(3), 287–302. doi.org/10.1177/1023263X0701400306.
- Dwyer, P. (2001). 'Retired EU migrants, healthcare rights and European social citizenship', *Journal of Social Welfare and Family Law*, 23:3, 311-327, DOI: 10.1080/01418030126399.
- Fabreau, G.E., et al. (2022). 'Vaccines alone will not prevent COVID-19 outbreaks among migrant workers – the example of meat processing plants', *Clinical Microbiology and Infection*. doi.org/10.1016/j.cmi.2022.02.004.
- Fasani, F., & Mazza, J. (2020). Immigrant key workers: Their contribution to Europe's COVID-19 response (IZA Policy paper No.155), <https://docs.iza.org/pp155.pdf>.
- Finci, I., et al. (2022). 'Risk factors associated with an outbreak of COVID-19 in a meat processing plant in southern Germany, April to June 2020', *Euro Surveillance* 27(13). doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2022.27.13.2100354.
- Gehring, A. (2018). *Pensioners on the move. A socio-legal study on retirement migration from the Netherlands to Spain and Turkey*. Enschede: Ipskamp Printing.
- Goorts, I. & Smal, E. (2022). *Zorg(en) voor arbeidsmigranten. Een verkennend onderzoek naar gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland en de toegang tot zorg*. Utrecht: PHAROS.
- Guy, M. (2020). 'Towards a European Health Union: What role for Member States?', *European Journal of Risk Regulation* 11(4): 757 – 765. doi.org/10.1017/err.2020.77.

- Hayward, S.E., et al. (2021). 'Clinical outcomes and risk factors for COVID-19 among migrant populations in high-income countries: A systematic review', *Journal of Migration and Health* 3 (2021) 100041.
- Hervey, T., & McHale, J. (2015). 'Rights: Mobile patients' rights as human rights', in: *European Union Health Law: Themes and Implications' (Law in Context*, pp. 184-210). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511862410.009.
- Lebano, A., Hamed, S., Bradby, H., et al. (2020). 'Migrants' and refugees' health status and healthcare in Europe: a scoping literature review', *BMC Public Health* 20, 1039. doi.org/10.1186/s12889-020-08749-8.
- Mantu, S. (2018). 'Controlling "poverty migration" - Asserting gradations of EU citizenship', in: Mercier, H., Ni Chaoimh, E., Damay, L., & Delledone, G. (red.) *La libre circulation sous pression, Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, pp 170-184.
- Mantu, S. (2022). A double crisis. Mapping EU responses to essential workers during the COVID pandemic (Nijmegen Migration Law Working Papers 2022/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Mantu, S. & Minderhoud, P. (2019). 'Exploring the Links between Residence and Social Rights for Economically Inactive EU citizens', *European Journal of Migration and Law* 21 (3): 313-337. doi: 10.1163/15718166-12340053.
- Meier, B.M., Evans, D.P., Kavanagh, M.M., Keralis, J.M., & Armas-Cardona, G. (2018). 'Human rights in public health: Deepening engagement at a critical time', *Health and Human Rights*, 20(2), 85–91.
- Narriman Guemar, L. & Hintjens, H. (2013). 'Is the peer ethnographic approach a suitable method for researching lives of undocumented migrants?', *Tijdschrift Over Cultuur & Criminaliteit* 3(1): 69–81.
- OHCHR (2008). The Right to Health. Factsheet No. 31. www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet31.pdf.
- Pace, P. & Shapiro, S. (2009). *Migration and the Right to Health in Europe*. Brussel: International Organization for Migration.
- Perna, R. (2018). 'Re-bounding EU citizenship from below: practices of healthcare for '(Il)legitimate EU Migrants' in Italy', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44:5, 829-848. doi: 10.1080/1369183X.2017.1362977.
- Perna, R. (2021). 'Granting rights through illegalisation: EU citizens' contested entitlements, actors' logics and policy inconsistency in Belgium', *Citizenship Studies*, 25:1, 124-139. doi: 10.1080/13621025.2020.1825626.
- PICUM (2017). Framing Document. EU Health Policy Platform. Thematic Network on 'Migration and Health'. https://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/EUHealthPolicyPlatformFraming-Documents_Nov2017.pdf.

- Stan, S. (2015). 'Transnational healthcare practices of Romanian migrants in Ireland: Inequalities of access and the privatisation of healthcare services in Europe', *Social Science & Medicine* 124: 346-355. doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.04.013.
- Van den Braak, S., & Woutersen, E. (2021a). 'Doe er maar wat ijs op (geannoteerd verhaal)'. www.platform-investico.nl/artikel/doe-er-maar-wat-ijs-op-geannoteerd-verhaal/.
- Van den Braak, S., & Woutersen, E. (2021b). 'Zieke uitzendkrachten verliezen hun baan'. www.platform-investico.nl/artikel/zieke-uitzendkrachten-verliezen-hun-baan/.
- Vollaard, H., & Sindbjerg Martinsen, D. (2017). 'The rise of a European healthcare union', *Comparative European Politics* 15: 337–351.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL II

Hoofdstuk 4 Administratieve (on)zichtbaarheid: De registratie van EU-arbeidsmigranten

Anita Böcker
Tesseltje de Lange

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

4.1	Inleiding	79
4.2	Juridisch kader rond de registratie van EU-arbeidsmigranten.....	80
4.2.1	Ontwikkelingen tijdens en na de coronacrisis	82
4.2.2	Eerdere discussie over een betere registratie van arbeidsmigranten	86
4.3	Probleemdefinities van betrokken actoren	87
4.3.1	Problemen en risico's als gevolg van administratieve onzichtbaarheid.....	87
4.3.2	Oorzaken van niet-inschrijving als ingezetene	89
4.4	Oplossingen en oplossingsrichtingen	92
4.4.1	Registratie van verblijfsadres in RNI en gebruik van signalen uit LAA	92
4.4.2	Inschrijving als ingezetene vanaf 'dag 1'	92
4.4.3	Werkgevers en/of huisvesters medeverantwoordelijk maken	94
4.4.4	Arbeidsmigranten motiveren of faciliteren om zelf voor een juiste inschrijving te zorgen.....	96
4.4.5	Alternatieven voor registratie in de BRP.....	97
4.5	Conclusie en discussie	97
	Literatuur	99

4 Administratieve (on)zichtbaarheid: De registratie van EU-arbeidsmigranten

Anita Böcker & Tesseltje de Lange

4.1 Inleiding

Nederlandse overheden hebben slecht zicht op hoeveel arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Nederland verblijven en waar ze precies verblijven. Als ze hier korter dan vier maanden komen werken, hoeven deze arbeidsmigranten zich niet in te schrijven bij een gemeente en wordt er geen verblijfsadres in Nederland geregistreerd. Na vier maanden zouden ze zich alsnog moeten inschrijven als ingezetene van de gemeente waar ze woonachtig zijn, maar dat gebeurt vaak niet.

In de survey die wij onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten in twee sectoren hielden, bleek ongeveer de helft van de respondenten niet bij een gemeente ingeschreven te zijn.¹ Dat aandeel komt overeen met schattingen en berekeningen van andere onderzoekers. Zo bleek uit een analyse van CBS-microdata dat in 2016 63 procent van alle banen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werd vervuld door werknemers die niet ingeschreven waren bij een gemeente.² Voor de provincie Brabant werd berekend dat in 2019 46 procent van de arbeidsmigranten met een Brabantse werkgever niet ingeschreven stond bij een gemeente in Brabant of elders in Nederland.³ Uit een in 2019 uitgevoerde bestandsvergelijking met gegevens van het UWV bleek dat 250.000 werknemers niet bij een gemeente ingeschreven waren en dat 200.000 van deze werknemers al langer dan vier maanden in Nederland werkzaam waren.⁴ Journalistenplatform Investico analyseerde een gelekt gegevensbestand met huisvestingsdata van een grote uitzendonderneming en kwam tot vergelijkbare bevindingen.⁵

Dat deze administratieve onzichtbaarheid problemen kan opleveren – zowel voor overheden als voor de migranten zelf – was al langer bekend, maar tijdens de coronapandemie werden die problemen meer zichtbaar en urgent. Bij verschillende uitbraken van het virus onder arbeidsmigranten bleek verdere verspreiding moeilijk tegen te gaan doordat de verblijfsadressen van arbeidsmigranten die mogelijk aan het virus waren blootgesteld niet meteen bekend waren. Bovendien bleek dat arbeidsmigranten die in Nederland werken soms in Duitsland gehuisvest zijn – eveneens zonder bij de autoriteiten daar te zijn aangemeld. Overheden in Duitse grensregio's waren bezorgd dat deze arbeidsmigranten het virus in hun Duitse woonplaatsen zouden kunnen verspreiden.⁶

De al langer lopende discussie over een betere registratie kreeg door de pandemie een nieuwe impuls. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten benadrukte in zijn beide rapporten

¹ Berntsen e.a. 2022, p. 19, 44.

² Heyma e.a. 2018, p. 30.

³ Van der Haar & Paenen 2020, p. 7.

⁴ 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

⁵ 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

⁶ 'Schlachthof-Jobs: Stadt Goch kennt 24 Leiharbeiter-Unterkünfte', Rheinische Post, 13 mei 2020; 'Stadt soll jetzt Quarantäne überwachen', Rheinische Post, 23 mei 2020.

het belang van een complete en actuele registratie van arbeidsmigranten en hun verblijfsadressen.⁷

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende vragen:

- In hoeverre heeft het bestaande juridisch kader rond registratie van arbeidsmigranten bijgedragen aan het beperken of juist vergroten van gezondheids- en andere risico's voor arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren?
- Welke maatregelen heeft het kabinet sinds het begin van de coronapandemie getroffen om het zicht op arbeidsmigranten te verbeteren?
- Wat zien diverse betrokken actoren als problemen rond de registratie van arbeidsmigranten; wat zien ze als oorzaken; en aan welke oplossingen geven ze de voorkeur?
- In hoeverre heeft de coronapandemie gefungeerd als katalysator voor verbeteringen op het gebied van de registratie van EU arbeidsmigranten?

Bij de beantwoording van deze vragen baseren we ons op informatie uit overheidsdocumenten, krantenberichten, documenten die we van respondenten verkegen en interviews die we afnamen bij diverse publieke en private actoren, waaronder gemeenten, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de Nederlandse Arbeidsinspectie, brancheorganisaties van de uitzendsector en consulaten van herkomstlanden van arbeidsmigranten.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 behandelt het juridisch kader en ontwikkelingen daarin vóór, tijdens en na de coronacrisis. Paragraaf 3 behandelt de probleemdefinities van diverse betrokken actoren; paragraaf 4 de oplossingen en oplossingsrichtingen die worden voorgesteld of uitgevoerd om de administratieve zichtbaarheid van arbeidsmigranten te vergroten. In paragraaf 5 worden enkele conclusies getrokken.

4.2 Juridisch kader rond de registratie van EU-arbeidsmigranten

Burgers van een EU-lidstaat die naar Nederland komen, hebben volgens artikel 6 van de Europese Verblifsrichtlijn⁸ het recht om hier drie maanden te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat EU-burgers alleen voor verblijven van meer dan drie maanden verplicht kunnen worden om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. Artikel 5 van dezelfde richtlijn geeft de lidstaten wel de mogelijkheid om een aanwezigheidsmelding verplicht te stellen.

De Nederlandse vreemdelingenwetgeving kende een verplichting voor EU-burgers om zich bij een verblijf van meer dan drie maanden aan te melden ter inschrijving in de IND-vreemdelingenadministratie. Deze meldplicht bij de IND is in 2014 afgeschaft met als argumentatie dat wie in een tijdsbestek van een half jaar ten minste vier maanden in Nederland verblijft, ook al

⁷ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 51; Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53.

⁸ Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.

bij de gemeente aangifte moet doen van verblijf en adres en dat deze laatste registratie meer toevoegde waarde heeft voor zowel EU-burgers als de overheid.⁹

EU-burgers hebben om hier te kunnen werken – ook gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf – wel een burgerservicenummer (BSN) nodig.¹⁰ Ze krijgen dat door zich te laten inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). De Wet basisregistratie personen (Wet BRP) regelt de wijze waarop persoonsgegevens worden geregistreerd en voor welke doelen en door welke organisaties informatie uit de BRP gebruikt mag worden. De Wet BRP verving in 2014 de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Een van de redenen was de behoefte om naast gegevens over ingezetenen ook gegevens bij te houden over niet-ingezetenen, zoals seizoenarbeiders en grensarbeiders.

Onder ingezetene wordt in de Wet BRP verstaan ‘de ingeschrevene, die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland’.¹¹ Wie gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf verwacht te houden, moet zich uiterlijk vijf dagen na aanvang van zijn verblijf melden bij de gemeente waar hij zijn woonadres heeft en wordt dan als ingezetene ingeschreven in de BRP.¹² Deze verplichting geldt ook voor EU-burgers.

Een definitie van niet-ingezetene ontbreekt in de Wet BRP en de wet bevat ook geen verplichting voor personen om zich te laten inschrijven als niet-ingezetene, maar die inschrijving is wel nodig voor het verkrijgen van een BSN. Een EU-burger die hier korter dan vier maanden (binnen een tijdsbestek van een half jaar) komt werken, of die over de grens in Duitsland of België is gehuisvest maar in Nederland werkt, kan zich daarom laten inschrijven als niet-ingezetene. Over niet-ingezetenen wordt een beperkter aantal gegevens bijgehouden dan over ingezetenen en voor het bijhouden van deze gegevens is niet een gemeente, maar de minister van BZK verantwoordelijk. Voor de inschrijving van niet-ingezetenen zijn verspreid over het land 19 inschrijvingvoorzieningen, ook wel RNI-loketten (Registratie niet-ingezetenen) genoemd, ingericht. Van niet-ingezetenen wordt wel het woonadres buiten Nederland geregistreerd, maar niet het verblijfsadres in Nederland. Hiervoor werd gekozen vanwege het uitgangspunt dat ‘alleen algemene en bestendige, niet-vluchtige gegevens’ in de BRP worden vastgelegd. Het verblijfsadres in Nederland werd beschouwd als ‘een te vluchtig gegeven [...] dat niet goed bijgehouden kan worden’.¹³ Een BSN wordt alleen verstrekt bij een eerste registratie in de BRP en vervalt daarna niet meer. De gegevens die van niet-ingezetenen worden opgenomen, blijven bewaard. Wie uit Nederland vertrekt en later opnieuw naar Nederland komt (bijvoorbeeld voor seizoenarbeid), hoeft niet opnieuw naar een RNI-loket te komen. Of een niet-ingezetene wellicht al langer dan vier maanden in Nederland verblijft, kan dus niet uit de RNI worden gehaald.

Overheidsorganisaties die voor de uitvoering van hun taken persoonsgegevens nodig hebben, zoals de Belastingdienst en het UWV, ontvangen informatie uit de BRP. Daarnaast mogen gemeenten gegevens uit de BRP doorgeven aan zogeheten derden, zoals pensioenfondsen en

⁹ Besluit van 8 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (afschaffing meldplicht EU-burgers), Stb. 2014, 68.

¹⁰ Strikt genomen mogen EU-burgers hier ook zonder BSN aan de slag, maar dan moet de werkgever voor de in te houden loonbelasting/premie volksverzekeringen het anoniemtarief van 52 procent toepassen. Een BSN is ook nodig voor het openen van een bankrekening, het giraal ontvangen van loon en het afdragen van premies door de werkgever.

¹¹ Art. 1.1 onder e Wet BRP. In andere wetten (AOW, AKW, Anw) wordt als definitie ‘degene die in Nederland woont’ gehanteerd; waar iemand woont, wordt naar de omstandigheden beoordeeld, maar bij de beoordeling van het ingezetenschap steunt de Sociale verzekeringsbank in de praktijk sterk op de BRP (SB1022 (Ingezetene/wonen) Beleidsregels SVB).

¹² Art. 2.38 Wet BRP.

¹³ Kamerstukken II, 2011/12, 33219, nr. 3, p. 45, 152.

zorgverzekeraars.¹⁴ Welke organisaties gegevens uit de BRP kunnen krijgen, waarvoor ze gegevens kunnen krijgen en welke gegevens dat zijn, is geregeld in het Besluit BRP (bijlagen 4 en 5) en autorisatiebesluiten.

Gemeenten zijn op grond van de Wet BRP verplicht om iemand die rechtmatig in Nederland verblijft, in te schrijven op het adres waar betrokkene feitelijk woont. In een onderzoek van de Nationale Ombudsman naar problemen rond inschrijvingen in de BRP wezen gemeenten erop dat dit schuurt met andere regelgeving, die verbiedt dat er wordt gewoond op adressen zonder woonbestemming. Woont iemand op zo'n adres (bijvoorbeeld op een recreatiepark of in een bedrijfspand), dan moet hij/zij volgens de wet BRP worden ingeschreven als woonachtig op dat adres. Tegelijkertijd zou de gemeente handhavend moeten optreden.¹⁵

4.2.1 Ontwikkelingen tijdens en na de coronacrisis

Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten adviseerde in zijn eerste rapport om in de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, een daarop gebaseerde regeling of een soortgelijke wet een verplichting op te nemen voor uitzendbureaus en inleners om direct de beschikking te hebben over het BSN, woonadres en contactgegevens van de arbeidsmigranten die voor hen werken.¹⁶ Volgens het kabinet bestond een dergelijke verplichting in principe al:

*'Artikel 7:655 BW bepaalt dat de werkgever verplicht is een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van (onder meer) de naam en woonplaats van de werknemer. In artikel 7:690 BW wordt de uitzendovereenkomst als bijzondere vorm van een arbeidsovereenkomst benoemd, zodat ook bij uitzendovereenkomsten deze voorwaarde geldt.'*¹⁷

In art. 7:655 BW, lid 3 staat echter dat de werkgever de opgave verstrekt 'binnen een maand na de aanvang van de werkzaamheden of zo veel eerder als de overeenkomst eindigt'. Bij een eventuele virusuitbraak onder kortverblijvende arbeidsmigranten zet dat weinig zoden aan de dijk. De aanbeveling van het Aanjaagteam werd niet opgevolgd, althans niet door het kabinet, maar in bijvoorbeeld het coronaprotocol voor de vleessector werd wel opgenomen dat bedrijven in de sector ervoor moesten zorgen dat de uitzendbureaus waarmee ze werken altijd een actueel overzicht van de verblijfsadressen van arbeidsmigranten moeten kunnen overleggen.

In zijn eindrapport deed het Aanjaagteam aanbevelingen voor meer structurele verbeteringen (zie tekstkader 4.1). Die hielden onder meer in dat de feitelijke verblijfsadressen en contactgegevens van arbeidsmigranten moeten worden geregistreerd en dat werkgevers een actieve zorgplicht ten aanzien van registratie moeten krijgen.¹⁸ Het kabinet omarmde deze aanbevelingen en kondigde aan dat alvast zou worden gestart met het registreren van contactgegevens van arbeidsmigranten die zich bij een RNI-loket inschrijven. Dit zou geen aanpassing van wet- en regelgeving vereisen. Tegelijkertijd werd gewerkt aan wijziging van de Wet BRP en aan het ontwerpen en ontwikkelen van 'een sluitend proces [...], bestaande uit in ieder geval een melding van de aanvang van werkzaamheden in Nederland, het aanleveren van de gegevens over

¹⁴ Welke organisaties gegevens uit de BRP kunnen krijgen, waarvoor ze gegevens kunnen krijgen en welke gegevens dat zijn, is geregeld in het Besluit BRP (bijlagen 4 en 5) en autorisatiebesluiten (Stb. 2013, 293).

¹⁵ Nationale Ombudsman 2016, p. 23 e,v,

¹⁶ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 51.

¹⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 52.

¹⁸ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53.

arbeidsmigranten, het bijhouden van de gegevens en een melding van afronding van de werkzaamheden en vertrek uit Nederland.¹⁹

Vanaf januari 2021 werd aan niet-ingezetenen die zich bij een RNI-loket kwamen inschrijven gevraagd of ze aanvullende contactgegevens (e-mailadres, telefoonnummer en voorkeurskanaal voor contact) wilden laten registreren. Tijdens de vaccinatiecampagne werden deze gegevens gebruikt om niet-ingezetenen te informeren over de mogelijkheid om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren.²⁰

Tekstkader 4.1: Aanbevelingen Aanjaagteam m.b.t. registratie

Verbeter registratiesystemen om beter zicht krijgen op arbeidsmigratie:

- Actieve zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van registratie
- Registreer contactgegevens van arbeidsmigranten in de BRP
- Registreer het feitelijke verblijfsadres
- Gebruik signalen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
- Goede registratie onderdeel maken van certificering uitzendbureaus
- Toezicht op de registratie van arbeidsmigranten

Verbeter de dienstverlening aan arbeidsmigranten:

- RNI-loketten, naast registratiepunt ook informatiepunt
- Maak gebruik DigiD mogelijk

In november 2020 diende het kabinet een voorstel tot wijziging van de Wet BRP in.²¹ Door middel van een experimenteerbepaling wilde de staatssecretaris van BZK het mogelijk maken om bij AMvB tijdelijk af te wijken van de wet, om te experimenteren met uitbreiding van de gegevensset die over niet-ingezetenen wordt bijgehouden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel nam de Kamer echter een amendement aan waarmee gegevens over het tijdelijk verblijfsadres in Nederland en contactgegevens werden toegevoegd aan de opsomming in de wet van persoonsgegevens die in de RNI worden geregistreerd.²² Het wetsvoorstel werd in juli 2021 aangenomen²³, maar doordat de technische voorzieningen niet eerder gereed waren, trad dit onderdeel pas in oktober 2022 in werking.²⁴ Opgave van deze gegevens bij de inschrijving in de RNI is vrijwillig. Gedurende de eerste twee maanden werd bij 85% van de inschrijvingen een tijdelijk verblijfsadres en/of contactgegevens geregistreerd. Overheidsorganen en derden die tijdelijke verblijfsadressen nodig hebben voor hun wettelijke taken, komen in aanmerking voor verstrekking van dit gegeven. Verwacht wordt dat dit in het eerste kwartaal van 2023 mogelijk wordt, om te beginnen voor gemeenten. Gemeenten kunnen dan onder andere per adres een overzicht opvragen van wie dat adres als tijdelijk verblijfsadres heeft opgegeven en zo beter zicht krijgen op arbeidsmigranten die in hun gemeente verblijven.²⁵ Bij de inschrijving in de RNI worden overigens alleen tijdelijke verblijfsadressen in Nederland

¹⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

²⁰ Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2022, p. 19. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

²¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35648, nr. 2.

²² Kamerstukken II, 2020/21, 35648, nr. 10.

²³ Wet van 14 juli 2021 (Stb. 2021, 396).

²⁴ Besluit van 13 oktober 2022 (Stb. 2022, 393).

²⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 18. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

geregistreerd; van arbeidsmigranten die in Nederland komen werken maar in Duitsland of België worden gehuisvest, worden dus geen adressen, maar wel contactgegevens geregistreerd.²⁶

De gegevens over tijdelijke verblijfsadressen zijn alleen bruikbaar als ze actueel gehouden worden. Verschillende maatregelen moeten daaraan gaan bijdragen. In december 2022 was de stand van zaken als volgt.

- De staatssecretaris van BZK wil met een experiment nagaan of het helpt als gemeenten een rol krijgen bij het bijhouden van de gegevens over tijdelijke verblijfsadressen. In het experiment krijgen de colleges van B&W van een aantal gemeenten – gemeenten waar veel arbeidsmigranten werken of verblijven en die actief beleid voeren om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren – de mogelijkheid om (wijzigingen van) tijdelijke verblijfsadressen te laten verwerken in de RNI. Het experiment moet duidelijk maken of dit tot een meer complete en *up-to-date* registratie van tijdelijke verblijfsadressen leidt en of dat uiteindelijk ook aan verbetering van de positie van arbeidsmigranten bijdraagt. In juli 2022 stuurde de staatssecretaris een ontwerp-AMvB naar de Tweede en Eerste Kamer; in december 2022 beantwoordde ze vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over dit ontwerp-experimentbesluit.²⁷
- Het Aanjaagteam adviseerde om de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) te gebruiken om signalen van uitvoeringsorganisaties over onjuiste inschrijving als niet-ingezetene te laten onderzoeken door de gemeenten.²⁸ Een voorbeeld is het UWV-sigitaal 'langdurig niet-ingezetene'.²⁹ Met een in oktober 2022 aangenomen wijziging van de Wet BRP is de LAA in de wet opgenomen.³⁰ De Wet BRP voorzag al in een terugmeldplicht aan de betreffende gemeente als een uitvoeringsorganisatie twijfelt aan de juistheid van een adresgegeven in de BRP. Met de wetwijziging wordt het mogelijk om deze meldingen bij de minister van BZK te laten doen. Het LAA project zou hebben aangetoond dat het verzamelen en analyseren van meldingen op een centraal punt het onderzoek naar de juistheid van adresgegevens bevordert.³¹
- Het is de bedoeling om de in de RNI geregistreerde contactgegevens te gaan gebruiken om ingeschrevenen te attenderen op hun rechten en plichten, waaronder de plicht om zich bij een langer verblijf in te schrijven als ingezetene bij de woongemeente. Vier maanden na inschrijving in de RNI moeten arbeidsmigranten een mail ontvangen met een herinnering aan deze plicht (en ook een verzoek om het te melden als ze inmiddels niet meer in Nederland verblijven). Dit heeft vanwege de verschillende talen en de vereiste aanpassingen aan ICT-systemen nog wel wat voeten in de aarde.³²

²⁶ Informatie verkegen van respondenten van de RvIG, 28 oktober 2022.

²⁷ Ontwerpbesluit experimenten bijhouding basisregistratie personen, rijksoverheid.nl, 14 juli 2022; Antwoorden op Kamervragen over ontwerp Besluit experimenten bijhouding basisregistratie personen, rijksoverheid.nl, 16 december 2022.

²⁸ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 32.

²⁹ Het UWV verstrekt via de LAA dit signaal aan gemeenten met bij het UWV bekende informatie over de verblijfplaats van een persoon. Gemeenten kunnen daarmee een adresonderzoek starten en de betrokkene eventueel vragen om zich als ingezetene in te schrijven. Wanneer de betrokkene niet wordt aangetroffen op het adres, ontvangt het UWV een terugmelding en doet vervolgens zelf nader onderzoek naar het recht op uitkering, omdat het kan duiden op fraude als een uitkeringsgerechtigde na vier maanden nog steeds als niet-ingezetene staat ingeschreven (UWV 2022, p. 63).

³⁰ Wet van 5 oktober 2022 (Stb. 2022, 392).

³¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35772, nr. 3.

³² Informatie verkegen van respondenten van de RvIG, 28 oktober 2022.

- Er wordt gewerkt aan een nieuw webportaal en een app waarmee arbeidsmigranten zelf wijzigingen in hun woonadres in het buitenland, tijdelijk verblijfsadres in Nederland en contactgegevens kunnen doorgeven.³³
- Het Aanjaagteam adviseerde om werkgevers medeverantwoordelijk te maken voor een correcte registratie. Zij zouden arbeidsmigranten actief moeten informeren over de plicht om zich in te schrijven als ingezetene van een gemeente. Ook zouden ze bij hen bekende wijzigingen moeten doorgeven. Er komt een certificeringsplicht voor uitzendbureaus (zie hoofdstuk 5 in dit rapport), maar in het betreffende wetsvoorstel is voornamelijk geen zorg- of informatieplicht met betrekking tot registratie opgenomen. Het kabinet wil wel onderzoeken of voor uitleners alsnog de verplichting kan worden opgenomen om arbeidsmigranten te informeren over de BRP. Los daarvan wordt onderzocht of en hoe werkgevers een rol kunnen krijgen in de correcte registratie van arbeidsmigranten door de bij hen bekende verblijfsadressen op te geven. Dat zou echter zo min mogelijk administratieve lasten op moeten leveren. Daarom wordt onderzocht of het (tijdelijk) verblijfsadres een vast onderdeel van de maandelijkse loonaangifte kan worden. Daartoe zou de Belastingdienst wel moeten instemmen met het gebruik van de bestaande infrastructuur van de loonaangifteketen voor het aanleveren van dit gegeven.³⁴
- Voor een sluitend proces is een feedbackcyclus nodig. Het Aanjaagteam adviseerde een periodieke vergelijking van het BSN in de loonaangifteketen met de BRP/RNI. Zo kan enerzijds worden vastgesteld van welke BSN's in de loonaangifteketen nog geen verblijfsadres is geregistreerd en anderzijds welke niet-ingezetenen die met een verblijfsadres staan geregistreerd niet meer voorkomen in de loonaangifteketen. De RvIG verkent met het UWV de mogelijkheid voor zo'n feedbackcyclus.³⁵

Tijdens de parlementaire behandeling van het eerdere wetsvoorstel tot wijziging van de BRP kwam ook de vraag aan de orde of het EU-recht mogelijkheden laat voor verplichte registratie in de BRP, als ingezetene, van personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven.³⁶ De staatssecretaris van BZK beantwoordde die vraag met 'nee', maar zei uiteindelijk toch een onderzoek hiernaar toe.³⁷ Eerder had de Kamer de Afdeling advisering van de Raad van State al verzocht om een voorlichting over het reguleren van het vrije verkeer van personen en diensten. Volgens die voorlichting zou voor een dergelijke verplichting aanpassing of aanvulling van regelgeving op Unierechtelijk niveau nodig zijn.³⁸ Het antwoord van de experts aan de staatssecretaris hield in dat de Verblijfsrichtlijn wel toestaat om van Unieburgers en hun familieleden te eisen dat ze zich binnen een redelijke termijn bij de relevante autoriteiten melden om hun aanwezigheid kenbaar te maken. Zo'n aanwezigheidsmelding moet echter ongecompliceerd zijn. Er zou alleen om gegevens over bijvoorbeeld naam, verblijfplaats en contactgegevens mogen worden gevraagd, waarbij ter verificatie alleen een geldig identiteitsbewijs of paspoort zou mogen worden verlangd. Eventuele sancties op niet-nakoming zouden evenredig en niet-discriminerend moeten zijn. De huidige procedure rondom een volledige inschrijving in de BRP leek de experts te veelomvattend en belastend om als aanwezigheidsmelding in de zin van artikel 5, lid 5 van de Verblijfsrichtlijn te kwalificeren. De inschrijving als niet-ingezetene in de RNI zou eventueel wel als zo'n aanwezigheidsmelding kunnen worden gezien en dan zou ook tot opgave van een tijdelijk verblijfsadres mogen worden verplicht. De vraag of andere partijen, bijvoorbeeld werkgevers, zouden kunnen worden verplicht om tijdelijke verblijfsadressen

³³ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 20. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

³⁴ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 20. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

³⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 21. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

³⁶ Handelingen II 2020/21, nr. 87, item 19.

³⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 35648, nr. 16. Zie ook Kamerstukken II, 2020/21, 27859 en 29861, nr. 153, niet-dossierstuk 2021D25456 over het Verbeterplan voor de registratie van arbeidsmigranten in de BRP.

³⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35359, nr. 23.

van arbeidsmigranten op te geven, konden de experts niet beantwoorden op basis van hun uitleg van de Verblijfsrichtlijn. Het opleggen van registratieverplichtingen aan anderen dan de betrokkenen zelf zou moeten worden getoetst aan andere (Europese) wetgeving, waaronder de privacywetgeving.³⁹ De staatssecretaris zag in het aanmerken van de registratie als niet-ingezetene als aanwezigheidsmelding 'een interessante mogelijkheid om opgave van een tijdelijk verblijfsadres in Nederland te verplichten' en kondigde een verdere uitwerking van deze mogelijkheid aan.⁴⁰ Arbeidsmigranten zouden zich als zo'n verplichte aanwezigheidsmelding wordt ingevoerd, iedere keer dat ze in Nederland komen werken bij een RNI-loket moeten melden. Nu is het zo dat arbeidsmigranten zich slechts eenmalig hoeven in te schrijven in de RNI om een BSN (dat levenslang geldig blijft) te verkrijgen.

Het kabinet had overigens ook een onderzoek naar mogelijke aanpassing van de termijn met betrekking tot de aangifteplicht in de wet BRP aangekondigd. 'De huidige termijn uit de Wet BRP (aangifteplicht bij verblijf van naar verwachting langer dan vier maanden, binnen een periode van zes maanden) levert onduidelijkheden op en maakt handhaving ingewikkeld', aldus het kabinet in zijn reactie op het eerste rapport van het Aanjaagteam.⁴¹ Dit onderzoek heeft voor zover wij konden nagaan niet plaatsgevonden.

4.2.2 Eerdere discussie over een betere registratie van arbeidsmigranten

De discussie over het registreren van contactgegevens en verblijfsadressen van kortverblijvende arbeidsmigranten heeft een lange voorgeschiedenis. De Wet BRP werd destijds ingevoerd, onder andere om ook gegevens bij te kunnen houden over niet-ingezetenen. Al vóór de invoering van de wet vroegen gemeenten in bestuurlijke overleggen over EU-arbeidsmigratie om registratie van het eerste verblijfsadres van niet-ingezetenen in Nederland, om inzicht te krijgen in het aantal niet-ingezetenen in hun gemeente, om te kunnen controleren op overbewoning en andere misstanden, en om arbeidsmigranten na vier of zes maanden op te kunnen roepen om zich alsnog als ingezetenen in te laten schrijven. In maart 2013 besloot toenmalig minister Pasterk om samen met de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Westland, Schiedam en Vlaardingen een pilot te houden voor de registratie en het gebruik van het eerste verblijfsadres.⁴² Deze pilot Registratie eerste verblijfsadres (REVA) ging in 2014 van start, tegelijk met de RNI-loketten, en met medefinanciering van de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van SZW. De pilot werd in 2019 beëindigd.⁴³ Uit twee onderzoeken die respectievelijk in 2016 en 2018 werden verricht, valt op te maken dat gemeenten niet onverdeeld positief waren over de meerwaarde van het registreren van het eerste verblijfsadres. Gemeenten wilden vooral inzicht in het actuele verblijfsadres. Bovendien bleken lang niet alle gemeenten behoefte aan deze gegevens te hebben voor hun gemeentelijke (handhavings)taken. REVA vereiste een investering van gemeenten en leek vooral relevant voor (grotere) gemeenten met grote aantallen arbeidsmigranten en overbewoning en gemeenten waar uitvoering werd gegeven aan handhavingsbeleid.⁴⁴

³⁹ Resultaten onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 27859, nr. 162.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 27859, nr. 162, p. 4; Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 21. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

⁴¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 52.

⁴² Kamerstukken II, 2012/13, 27859, nr. 65; Kamerstukken II, 2014/15, 27859, nr. 73.

⁴³ Registratie Eerste Verblijf Adres voor niet-ingezetene, www.ictu.nl/projecten/registratie-eerste-verblijf-adres-voor-niet-ingezetene# (geraadpleegd 14 maart 2022).

⁴⁴ Tussenevaluatie Wet BRP. Negen vragen over de Wet basisregistratie personen beantwoord. Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 27859, nr. 93; Onderzoek REVA (Registratie Eerste Verblijfadres). Nut, noodzaak en impact, digitaleoverheid.nl, 27 juni 2019.

Al in 2015 werkten de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Westland samen met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een voorstel uit voor directe inschrijving van arbeidsmigranten als ingezetenen in de BRP: een 'BRP-light inschrijving', met beperkte uitvraag van gegevens om het vrij verkeer van arbeid niet te belemmeren. Wel zouden arbeidsmigranten door hun inschrijving als ingezetenen verplicht worden om aangifte te doen van adreswijziging of vertrek naar het buitenland.⁴⁵ Tijdens de parlementaire behandeling van het verzamelwetsvoorstel tot wijziging van de Wet BRP, voorjaar 2021, werkten de drie gemeenten hun oude voorstel om tot een concept-amendement Verruiming ingezetenschap in de BRP. Dat amendement is niet ingediend, maar de staatssecretaris liet wel onderzoek doen naar de vraag of het EU-recht mogelijkheden laat voor zo'n verplichte registratie van arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland (verwachten te) verblijven.⁴⁶ Uit dat onderzoek bleek als gezegd dat de Verblijfsrichtlijn alleen mogelijkheden laat voor een ongecompliceerde aanwezigheidsmelding.

4.3 Probleemdefinities van betrokken actoren

Ook vóór de coronapandemie ervoeren gemeenten en andere overheidsinstanties, in het bijzonder de Arbeidsinspectie, het al als problematisch dat ze vaak niet weten waar arbeidsmigranten verblijven. Tijdens de pandemie werd duidelijk dat dit ook risico's voor de omringende samenleving kan opleveren. In krantenberichten en andere documenten en in de interviews die we bij publieke en private actoren hielden, werd het ontbreken van informatie over verblijfsadressen geassocieerd met diverse risico's en problemen: het maakt arbeidsmigranten moeilijk vindbaar en benaderbaar voor overheden, bemoeilijkt het formuleren van beleid en handhavingsactiviteiten, biedt ruimte voor malafide en illegale praktijken, leidt tot extra risico's bij crises en calamiteiten, en bemoeilijkt de toegang tot rechten en voorzieningen voor arbeidsmigranten.

4.3.1 Problemen en risico's als gevolg van administratieve onzichtbaarheid

Arbeidsmigranten die zijn ingeschreven als niet-ingezetene, met een buitenlands woonadres, zijn **moeilijk vindbaar** voor gemeenten en andere overheidsinstanties. De Arbeidsinspectie bijvoorbeeld constateerde ze bij een klacht of melding van slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, te lange werkdagen of zelfs arbeidsuitbuiting daardoor meestal niet over een verblijfsadres of contactgegevens beschikt. 'Dat maakt de handhaving ingewikkeld.'⁴⁷ Als de inspectie arbeidsmigranten alleen via hun werkgever kan benaderen, kan die hen instrueren om te verklaren dat ze geen klachten hebben.

Tijdens de eerste coronagolf konden bedrijven waar zich een corona-uitbraak voerdeed niet meteen een compleet en actueel overzicht leveren van de verblijfsadressen van arbeidsmigranten die via uitzendbureaus bij het bedrijf werkzaam waren. Dat bemoeilijkte bron- en contactonderzoeken – en daarmee het tegengaan van verdere verspreiding van het virus.⁴⁸ Een respondent van een veiligheidsregio:

⁴⁵ Notitie Verruiming ingezetenschap in de BRP, versie 19 februari 2016. Oplegger bij agenda Gebruikersoverleg BRP, 2 juni 2016, <https://docplayer.nl/27223144-2-juni-uur-utrecht-jaarbeurs-mediaplaza.html> (geraadpleegd 25 maart 2022).

⁴⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 35648, nr. 16.

⁴⁷ Rapport arbeidsmigranten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861 en 25295, nr. 54, p. 14.

⁴⁸ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 51, p. 4.

‘De GGD vroeg [bedrijf] om een overzicht van wie daar werkten. Dat konden ze niet, ze konden 50 procent bij wijze van spreken ophoesten. De andere 50 procent werkten via verschillende uitzendbureaus bij [bedrijf]. Moet de GGD die dan gaan bellen? Op een gegeven moment hebben we wel de verantwoordelijkheid bij [bedrijf] neergelegd: je zorgt maar dat je de boel op orde krijgt.’

Het RIVM kon arbeidsmigranten van wie geen verblijfsadres geregistreerd was in de coronavaccinatiecampagne niet eenvoudig per brief oproepen om zich te laten vaccineren. De GGD's moesten speciale campagnes ontwikkelen om deze migranten – die juist extra risico op besmetting liepen – te bereiken.

Voor gemeenten is het zonder informatie over het aantal bewoners per pand **lastiger om op te treden tegen misstanden** als overbewoning en uitbuiting door huisjesmelkers. Bij calamiteiten als een brand is het ook voor hulpdiensten van belang om te weten hoeveel personen er in een pand verblijven. De afgelopen jaren hebben zich verschillende branden voorgedaan in panden waarin sprake bleek van overbewoning door (niet op het betreffende adres ingeschreven) arbeidsmigranten.⁴⁹ Gemeenten in Nederland of in de Duitse grensregio die – al dan niet na klachten van omwonenden – controles uitvoerden in panden waar arbeidsmigranten gehuisvest waren, constateerden verschillende misstanden. Niet-registratie biedt volgens deze overheden en de VNG en NVVB ruimte voor malafide en illegale praktijken. “Mist” op dit gebied zorgt ervoor dat malafide krachten ongezien misbruik kunnen maken van deze mensen. Het leidt daarmee tot serieuze misstanden op tal van andere terreinen’, aldus de VNG in een oproep aan het kabinet.⁵⁰

Een respondent van een Duitse Kreis sprak van ‘een groot illegaal gebied’. Bij controles van panden waarin arbeidsmigranten door Nederlandse uitzendbureaus waren ondergebracht, bleken op sommige adressen vijf keer zoveel personen te wonen als er ingeschreven stonden; ook bleken arbeidsmigranten met een Roemeens of Bulgaars paspoort soms feitelijk derdelanders te zijn.⁵¹ Deze respondent was overigens heel positief over de effecten van de door de pandemie ingegeven controles. De overheidsinstanties zijn veel te weten zijn gekomen over de in de grensstreek gehuisveste arbeidsmigranten en hun woonsituatie. De arbeidsmigranten zagen dat bij de controles alle gebreken werden genoteerd en dat de verhuurders erop werden aangesproken. *‘Je ziet wel dat de mensen daardoor vertrouwen opbouwen in de overheid. En dan ook vertellen wat ze moeten betalen, wat de huisregels zijn, wat er allemaal gebeurt. Dus wij hebben veel geleerd’*, aldus deze respondent van een Duitse Kreis.

Als gemeenten niet weten hoeveel arbeidsmigranten binnen hun gemeentegrenzen verblijven en waar precies, bemoeilijkt dat ook **het formuleren van beleid**, het maken van prognoses, afstemming met buurgemeenten over de huisvesting van arbeidsmigranten, enzovoorts. Gemeenten missen sturingsinformatie. Een van de geïnterviewde wethouders vertelde dat zich bij het in een buurgemeente gevestigde RNI-loket het afgelopen jaar 28.000 mensen hadden gemeld die nog geen BSN hadden. ‘We weten niet waar ze gaan wonen of werken na inschrijving in

⁴⁹ ‘Slachtoffers brand woonden onder schrikbarende omstandigheden: “Matrassen zelfs in het tuinhuisje”’, omroepwest.nl, 21 mei 2021.

⁵⁰ ‘Bescherming arbeidsmigranten: Kabinet, draai de kraan dicht’, vng.nl, 6 juli 2021; zie ook: ‘Grootscheepse controle: 36 arbeidsmigranten wonen illegaal’, [Eindhovens Dagblad](https://EindhovensDagblad.nl), 29 maart 2021; ‘Op pad met de Haagse Pandbrigade: “You pay the rent, you are the boss”’, pointer.kro-ncrv.nl, 22 april 2021; ‘Nieuw team duikt in woonomstandigheden arbeidsmigranten; eerste controle levert “aandachtspunten” op’, [Algemeen Dagblad](https://AlgemeenDagblad.nl), 7 april 2022.

⁵¹ Zie ook: ‘Stadt Kleve überprüft Leiharbeiter-Häuser’, [Rheinische Post](https://RheinischePost.de), 15 juli 2020; ‘Razzia im Kreis kleve: Leiharbeiter müssen im Dreck Leben’, [NRZ](https://NRZ.de), 13 februari 2022; ‘Sammelunterkünfte: Behörden schließen Auswertung ab’, aha24x7.com, 19 februari 2022; ‘Leiharbeit: 350 Euro für ein Bett – Verdacht auf Mietwucher’, [NRZ](https://NRZ.de), 26 oktober 2022.

de RNI. Na vier maanden zouden ze zich moeten inschrijven in de BRP, maar de gemeente kan dat niet controleren. We hebben er totaal geen vat op hoeveel mensen er zijn of waar dat ze wonen', aldus deze wethouder. Een raadslid van een andere gemeente merkte op dat het ook van belang is dat arbeidsmigranten zich inschrijven omdat gemeenten dan zicht kunnen krijgen op trends en ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de verblijfsduur van arbeidsmigranten, waarop ze in hun woningbouwplannen kunnen inspelen.

Voor arbeidsmigranten zelf is het van belang om als ingezetene ingeschreven te staan omdat er **rechten aan het ingezetenschap** zijn verbonden. Om die rechten uit te kunnen oefenen, is het van belang dat arbeidsmigranten kunnen aantonen dat ze ingezetene zijn. Zonder inschrijving is dat lastig. In de praktijk, zo constateerde ook de Nationale Ombudsman, geldt de registratie als ingezetene in de BRP als voorportaal voor bepaalde voorzieningen.⁵² Bij verlies van werk is die registratie van belang voor het recht op een bijstandsuitkering en om verzekerd te blijven voor de zorgverzekering, de kinderbijslag en de AOW. Ook voor arbeidsmigranten die wel werk hebben, heeft registratie als ingezetene voordelen. Alleen ingezetenen kunnen zich inschrijven als woningzoekende, zich inschrijven bij een huisartsenpraktijk en een Nederlands kenteken voor hun auto verkrijgen.⁵³ Dat maakt de inschrijving als ingezetene ook van belang voor arbeidsmigranten die niet afhankelijk willen zijn van hun uitzendbureau voor huisvesting en woon-werkvervoer. Niet-ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, konden tot voor kort ook geen DigiD verkrijgen. Dat maakte het volgens een respondent van een ngo voor hulpverleners lastig om arbeidsmigranten te helpen bij problemen met overheidsinstanties:

'Elke keer als ze een instantie bellen, moeten ze uitleggen dat de betreffende persoon geen DigiD heeft. Tegen een besluit over bijvoorbeeld een ziekte-uitkering moet je binnen een bepaalde termijn bezwaar maken, maar als iemand geen DigiD heeft, weet hij dat niet omdat hij zijn dossier niet kan inzien. Over alles moet daarom gebeld worden.'

Inmiddels kunnen niet-ingezetenen met een EU/EER nationaliteit wel een DigiD aanvragen, maar veel arbeidsmigranten weten dit niet of vinden de procedure te ingewikkeld. (Eerst moet een aanvraagformulier worden ingevuld. Vervolgens ontvangt de aanvrager per sms en e-mail een baliecode, waarmee een DigiD-activeringscode kan worden ontvangen. Dit kan door te videobellen of – indien dat niet mogelijk is – door de brief met activeringscode op te halen bij een DigiD-balie in Nederland of het buitenland. De wachttijd voor een afspraak kan bij sommige balies langer zijn dan dat de baliecode geldig is.⁵⁴) Tijdens de pandemie konden velen daarvoor niet of heel moeilijk een QR-code (digitaal coronacertificaat) aanvragen.⁵⁵

4.3.2 Oorzaken van niet-inschrijving als ingezetene

De vraag waarom veel arbeidsmigranten zich ook na vier maanden niet inschrijven bij de gemeente waar ze verblijven, wordt door verschillende betrokkenen verschillend beantwoord. Datzelfde geldt voor de vraag wie er verantwoordelijk is – of zou moeten zijn – voor een correcte inschrijving van arbeidsmigranten.

Uitzendbureaus weten waar de door hen bemiddelde arbeidsmigranten verblijven; ze weten ook of een arbeidsmigrant al langer dan vier maanden voor hen werkt. Met name respondenten

⁵² Nationale Ombudsman 2016.

⁵³ Zie over het belang van inschrijving bij een huisartsenpraktijk ook hoofdstuk 3 hierboven. Zie ook: 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

⁵⁴ Zie: 'Ik woon in het buitenland', digid.nl (geraadpleegd op 13 januari 2023).

⁵⁵ Een DigiD aanvragen was alleen mogelijk voor niet-ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit hadden. Dit is veranderd nadat de Afdeling bestuursrechtspraak had geoordeeld dat dit discriminatie was; ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4434.

bij overheden en overheidsinstanties vonden dan ook dat uitzendbureaus verantwoordelijk zijn of verantwoordelijk zouden moeten worden gemaakt voor een correcte inschrijving van arbeidsmigranten. Respondenten uit de uitzendbranche wezen erop dat de verantwoordelijkheid bij de arbeidsmigrant zelf ligt; die heeft een aangifteplicht vanuit de Wet BRP. In de CAO voor uitzendkrachten staat wel dat de uitzendonderneming de uitzendkracht informeert over de mogelijkheid tot inschrijving in de BRP.⁵⁶ De ABU heeft daarnaast in zijn Fair Employment Code Arbeidsmigranten vastgelegd dat ABU-leden arbeidsmigranten stimuleren tot inschrijving als ingezetene in de BRP, onder meer door actief te wijzen op de mogelijkheid om na aankomst in Nederland bij de gemeente een verzoek te doen tot inschrijving als ingezetene, en door gemeenten te verzoeken om inschrijvingen mogelijk te maken op de huisvestingslocaties van arbeidsmigranten.⁵⁷

In de praktijk lijken uitzendbureaus lang niet altijd te stimuleren en lijken ze soms zelfs tegen te werken dat arbeidsmigranten zich inschrijven bij een gemeente. Dat bleek althans uit het eerdergenoemde onderzoek van journalistenplatform Investico. Uitzendbureaus zouden niet meewerken aan inschrijving, onder meer omdat dit door het grote verloop en de vele verhuisbewegingen te veel 'gedoe' zou opleveren. Een vakbondsmedewerker die eerder voor een uitzendbureau had gewerkt, lichtte toe dat arbeidsmigranten die vertrekken of verhuizen zich vaak niet uitschrijven bij de gemeente. Rekeningen, verkeersboetes en brieven van de Belastingdienst blijven dan binnenstromen. 'Dus als iemand zich wilde inschrijven om bijvoorbeeld een auto te kunnen kopen, dan gaf ik geen toestemming, terwijl ik wist dat het wettelijk verplicht was.'⁵⁸ Sommige van onze respondenten kwamen met andere voorbeelden. Zo blijken arbeidsmigranten die een DigiD aanvragen (nu dit ook voor niet-ingezetenen met een EU/EER nationaliteit mogelijk is, vragen meer arbeidsmigranten een DigiD aan) soms al jarenlang in Nederland te wonen. 'Als de baliemedewerkers dan vragen waarom ze als niet-ingezetene staan ingeschreven, is het antwoord dat het uitzendbureau dat zo geregeld heeft', aldus een respondent van een overheidsinstantie.⁵⁹

Respondenten uit de uitzendbranche wezen erop dat **gemeenten** soms weigeren in te schrijven, met name als de arbeidsmigrant woont op een adres met een logiesbestemming:

'De wet zegt dat iedereen ingeschreven moet worden in de BRP, het maakt niet uit waar je woont. [...] Als je bijvoorbeeld een langer verblijf hebt in een hotel en je wil in Nederland blijven maar je hebt nog geen appartement, zal je je op een gegeven moment toch moeten kunnen inschrijven in de BRP. We zien gewoon gemeenten die daar niet aan meewerken. En dan krijgen wij te horen van "de mensen worden niet ingeschreven", of "we hebben geen zicht op de aantallen", maar dan ligt het ook een stuk aan de gemeente zelf.'

Ook het Aanjaagteam ontving signalen dat gemeenten niet altijd meewerken aan inschrijving op een adres zonder woonbestemming, alhoewel dat volgens de Wet BRP wel zou moeten.⁶⁰ De onderzoeksjournalisten van Investico vonden hetzelfde. In 2016 publiceerde de Nationale Ombudsman al een rapport over (onder meer) dit probleem.⁶¹

⁵⁶ Art. 36, lid 3 CAO voor Uitzendkrachten.

⁵⁷ 'ABU lanceert nieuwe code voor arbeidsmigranten', abu.nl, 10 februari 2021.

⁵⁸ 'Opgepropt in het vakantiepark; Onderzoek Arbeidsmigranten in Nederland', De Groene Amsterdammer, 5 mei 2021; 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld ook: Position paper Werkgroep huisvesting arbeidsmigranten Horst aan de Maas t.b.v. rondetafelgesprek Arbeidsmigratie d.d. 16 mei 2022, tweedekamer.nl, 16 mei 2022.

⁶⁰ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 30.

⁶¹ Nationale Ombudsman 2016, p. 23-24.

Gemeenten kunnen verschillende andere redenen hebben om niet mee te werken aan inschrijving als ingezetene.⁶² Respondenten van gemeenten wezen op de administratieve lasten die het in- en uitschrijven van kortverblijvende arbeidsmigranten met zich meebrengt. Zeker als arbeidsmigranten zich bij vertrek niet uitschrijven, zijn die hoog. Een wethouder sprak van 'hele lange procedures, hele kostbare procedures' die gevoerd moeten worden om zo iemand toch uit te schrijven. Dat zou veel gemeenten ervan weerhouden om kortverblijvende migranten in te schrijven. Een bijkomende reden kan zijn dat gemeenten toeristenbelasting kunnen heffen voor niet-ingezetenen die er verblijven. De vergoeding per ingezetene die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen, weegt daar niet altijd tegenop, ook omdat alleen wie op 1 januari ingeschreven staat, meetelt voor die vergoeding. Respondenten uit de uitzendbranche noemden de toeristenbelasting als argument waarom zij er juist géén belang bij hebben om arbeidsmigranten af te houden van inschrijving als ingezetene.⁶³ Er kan bij gemeenten ook sprake zijn van 'strategische onwetendheid'.⁶⁴ Een respondent van een gemeente die wél inschreef op adressen zonder woonbestemming, meende dat sommige andere gemeenten liever niet willen weten waar arbeidsmigranten verblijven, om niet te hoeven optreden (bij overbewoning of wonen op een adres zonder woonbestemming) of niet te hoeven legaliseren (bij wonen op adressen zonder woonbestemming). Volgens deze respondent werkt die strategie uiteindelijk averechts:

'Wij lopen voorop in het legaliseren van huisvestingslocaties. Als je dat niet doet, [...], veel gemeentes hebben de kop in het zand gestoken, dan zie je dat investeerders huizen komen opkopen, ook nieuwbouw, die worden volgestopt met arbeidsmigranten, en heb je helemaal geen controle meer.'

Volgens de Wet BRP is **de arbeidsmigrant zelf** verantwoordelijk (aangifteplichtig) voor een correcte inschrijving. Dat vereist echter dat ze dit weten, willen en kunnen.⁶⁵ Arbeidsmigranten weten vaak niet dat of wanneer ze zich moeten inschrijven bij de gemeente. Ze hebben er ook geen belang bij – of denken dat niet te hebben – omdat het BSN dat ze nodig hebben om hier te kunnen werken geldig blijft ongeacht hun verblijfsduur. Er is veel onwetendheid en er gaat ook onjuiste informatie rond. Arbeidsmigranten denken bijvoorbeeld dat ze Nederlandse wegenbelasting moeten gaan betalen voor hun Poolse auto zodra ze zich hebben ingeschreven, aldus een respondent van een gemeente. Een raadslid van een andere gemeente signaleerde bij arbeidsmigranten 'een zekere angst, het idee dat je niet te veel bij de gemeente in beeld moet zijn.' De administratieve vereisten kunnen ook een obstakel vormen: bij de inschrijving als ingezetene worden meer gegevens geregistreerd en er kunnen meer documenten worden gevraagd dan bij de inschrijving in de RNI (zie ook bijlage 4.1). Bovendien staan verhuurders van woonruimte soms niet toe dat arbeidsmigranten zich op hun adres inschrijven; denk aan huisjesmelkers, huurders die een woning onderverhuren of eigenaren die een woning in strijd met de plaatselijke huisvestingsverordening verhuren aan niet-huishoudens. Een van de conclusies van een in opdracht van de gemeente Westland verricht onderzoek was dat de randvoorwaarden voor weten, kunnen en willen vaak ontbreken, wat leidt tot 'de paradoxale situatie dat iets wat niet verplicht is, wel door vrijwel alle arbeidsmigranten wordt gedaan (inschrijven in de RNI),

⁶² Zie ook: 'Opgepropt in het vakantiepark; Onderzoek Arbeidsmigranten in Nederland', De Groene Amsterdammer, 5 mei 2021; 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

⁶³ Zie ook: 'Ging uitzender Otto in Venray de fout in met inschrijving arbeidsmigranten?', Dagblad De Limburger, 4 mei 2021.

⁶⁴ Vgl. Boswell & Badenhoop 2021.

⁶⁵ PBLQ 2020, p. 36.

maar iets dat wel verplicht is (inschrijving als ingezetene bij een verblijf van langer dan vier maanden) juist wordt nagelaten.⁶⁶

Dat inschrijving bij de gemeente na vier maanden verblijf verplicht is, klopt overigens strikt genomen niet. Volgens de **Wet BRP** geldt de aangifteplicht voor wie 'naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden'. Respondenten van gemeenten wezen erop dat het dus niet uitmaakt hoe lang een arbeidsmigrant al in Nederland verblijft: als hij verwacht hier in de komende zes maanden minder dan vier maanden te zullen blijven, is hij niet verplicht om zich als ingezetene in te schrijven.⁶⁷ Zo kan de bepaling in ieder geval worden gelezen door arbeidsmigranten die zich (al dan niet op aanraden van derden) niet willen inschrijven.

4.4 Oplossingen en oplossingsrichtingen

De probleemdefinities van verschillende betrokken actoren verschillen nogal. Datzelfde geldt voor de door betrokkenen voorgestane oplossingsrichtingen.

4.4.1 Registratie van verblijfsadres in RNI en gebruik van signalen uit LAA

De oplossing van de staatssecretaris van BZK en de RvIG (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) is, zoals hierboven beschreven, om niet te tornen aan de termijn van vier maanden, maar in de RNI wel het (eerste) verblijfsadres in Nederland te registreren en het systeem zo in te richten dat er meldingen kunnen uitgaan naar de betreffende gemeente en naar de arbeidsmigrant zelf (en op termijn misschien ook naar diens werkgever). Daarnaast zouden ook andere overheidsorganisaties ervoor moeten zorgen dat onjuiste inschrijvingen als niet-ingezetenen worden gecorrigeerd. Hierbij wordt vooral ingezet op uitbreiding van het gebruik van signalen uit de LAA (Landelijke Aanpak Adreskwaliteit), waarmee adresgegevens waarover uitvoerders beschikken, worden onderzocht op mogelijke afwijkingen met de BRP. Als voorbeeld wordt steeds het UWV-signaal 'langdurig niet-ingezetene' genoemd. Bij het UWV bekende informatie over het verblijfsadres van een arbeidsmigrant die al langdurig als niet-ingezetene in de BRP is geregistreerd, wordt gemeld aan de betreffende gemeente, die een adresonderzoek kan starten.⁶⁸

4.4.2 Inschrijving als ingezetene vanaf 'dag 1'

Een aantal gemeenten, waaronder Westland, Den Haag en Rotterdam, verwacht onvoldoende soelaas van de oplossingen van het kabinet. Deze gemeenten zouden arbeidsmigranten het liefst vanaf 'dag 1' van hun verblijf in Nederland inschrijven als ingezetene – eventueel eerst met een beperkte set van gegevens en zonder dat de betrokkene andere documenten dan een geldig identiteitsbewijs hoeft te laten zien; pas bij een langer verblijf zou alsnog de volledige registratie als ingezetene plaats hoeven te vinden. Daarmee zeggen deze gemeenten in feite dat arbeidsmigranten niet meer in de RNI moeten worden ingeschreven; de RNI zou alleen nog moeten worden gebruikt voor de registratie van personen die niet (meer) in Nederland

⁶⁶ PBLQ 2020, p. 37.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld ook: 'Ik kom uit het buitenland en ga tijdelijk in Amsterdam wonen of werken. Kan ik me inschrijven bij de gemeente?', amsterdam.nl/veelgevraagd (geraadpleegd op 13 januari 2023).

⁶⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 48; Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 17050 en 27859, nr. 597; UWV 2022.

verblijven.⁶⁹ De termijn van vier maanden moet wat deze gemeenten betreft uit de wet; wie hier komt werken of studeren zou zich direct bij de gemeente moeten laten inschrijven. Hierboven bleek al dat pleidooien van de gemeenten voor een wetswijziging met deze strekking geen gehoor vonden bij het kabinet.

De gemeenten die vanaf dag 1 willen inschrijven, verwachten weinig van de registratie van verblijfsadressen in de RNI, omdat arbeidsmigranten zich daar slechts één keer hoeven te melden om een BSN te verkrijgen en hun verhuizingen binnen of vertrek uit Nederland niet hoeven door te geven.⁷⁰ Een respondent van een gemeente die meedeed aan een LAA pilot, had de ervaring dat het UWV-signaal 'langdurig niet-ingezetene' slechts een handvol meldingen opleverde, terwijl de gemeente het aantal in de gemeente verblijvende langdurig niet-ingezetene arbeidsmigranten op enkele duizenden schatte. Als arbeidsmigranten zich direct bij de gemeente zouden inschrijven, zou de gemeente hen beter kunnen volgen. De vraag is wel hoeveel beter. Registratie als ingezetene brengt de verplichting met zich mee om aangifte te doen van adreswijzigingen en vertrek naar het buitenland, maar die aangifteverplichting is voor gemeenten moeilijk te handhaven, zo constateerden ook de respondenten bij gemeenten.

De verblijfsadressen van arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken, wijzigen veelvuldig. Het in- en uitschrijven van kortverblijvende arbeidsmigranten kan een arbeidsintensief proces zijn, zeker als die arbeidsmigranten geen aangifte doen van hun vertrek. Er zijn gemeenten die om die reden liever pas na zeven in plaats van vier maanden tot inschrijving overgaan. Een beleidsambtenaar van een gemeente gaf als uitleg:

'Want we zien in de praktijk dat een groot deel van de mensen toch binnen zeven maanden weer vertrokken is [...]. We hebben daar heel veel werk van. Het gaat echt wel om twee formatieplaatsen, als je iedereen bij moet houden, wie er komt, wie er weggaat en ook onderzoek moet doen waarnaartoe, als ze het zelf niet melden. En onze wethouder zegt: daar wil ik eigenlijk mijn energie niet op richten, ik wil mijn energie richten op integratie en daarop inzetten.'

Het idee van de wethouder was om arbeidsmigranten pas na zeven maanden in te schrijven en met grotere werkgevers convenanten te sluiten over de besteding van de toeristenbelasting die voor niet-ingezetene arbeidsmigranten wordt afgedragen. Deze inkomsten zou de gemeente besteden aan integratieactiviteiten voor langverblijvende arbeidsmigranten. Strikt genomen zou dat in strijd met de wet zijn, maar de gemeente zou inschrijving niet weigeren als een arbeidsmigrant daar zelf om vraagt.⁷¹

Van enkele gemeenten die arbeidsmigranten liefst meteen inschrijven, begrepen we overigens dat 'inschrijving op dag 1' niet te letterlijk moet worden genomen. Vanwege het hoge verloop in de eerste dagen na aankomst schrijven zij arbeidsmigranten bij voorkeur pas na enkele weken in, als er meer zekerheid is dat de arbeidsmigrant blijft. Een ambtenaar van een van deze gemeenten lichtte toe:

'Twintig procent van de arbeidsmigranten vertrekt binnen zeer korte tijd. Omdat ze niet geschikt zijn, heimwee hebben, hier feitelijk niet wilden werken maar alleen gebruik wilden maken van het

⁶⁹ Verruiming ingezetenschap in de BRP, versie 19 februari 2016. Oplegger bij agenda Gebruikersoverleg BRP, 2 juni 2016, <https://docplayer.nl/27223144-2-juni-uur-utrecht-jaarbeurs-mediaplaza.html> (geraadpleegd 25 maart 2022).

⁷⁰ Position paper Gemeente Rotterdam t.b.v. rondetafelgesprek Arbeidsmigratie d.d. 16 mei 2022, tweedekamer.nl, 16 mei 2022.

⁷¹ Zie ook: 'Arbeidsmigranten: Horst aan de Maas wil de wet "buigen"', Dagblad de Limburger, 8 september 2020; 'Langdurige arbeidsmigrant Horst aan de Maas de wijk in', 1limburg.nl, 7 september 2020.

transport, en heel veel andere redenen. Dus wij zeggen tegen de uitzendbureaus: laat mensen zich pas na twee, drie weken inschrijven, als je weet: die blijft.'

De eerste weken werkt de arbeidsmigrant dan zonder BSN en moet het anoniementarief voor de loonbelasting worden toegepast. Na het verkrijgen van het BSN wordt dat verrekend. Volgens deze respondent zijn er bij de RNI-loketten vaak ook wachttijden.

Registratie vanaf 'dag 1' is goed te organiseren als er in de gemeente speciale (grotere) huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten zijn. De gemeente kan dan op die locaties gaan registreren, zoals ook in de ABU Fair Employment Code wordt voorgesteld. De vraag is wel of arbeidsmigranten wijzigingen in hun verblijfsadres of hun vertrek uit Nederland doorgeven. Als ze dat niet doen, verdwijnen ze alsnog uit beeld bij de gemeente. Een van de geïnterviewde gemeenteambtenaren zou daarom liefst ook een verplichting voor werkgevers in de wet opgenomen zien om gegevens over verblijfsadressen van arbeidsmigranten te registreren en te delen met de gemeente. Er is nu geen wettelijke basis voor gemeente om bij werkgevers adressen van arbeidsmigranten op te vragen. Een werkgever mag die gegevens ook niet verstrekken.

4.4.3 Werkgevers en/of huisvesters medeverantwoordelijk maken

Het Aanjaagteam adviseerde om de juiste inschrijving van arbeidsmigranten in de RNI of BRP onderdeel te maken van de certificering van uitzendbureaus. In het conceptwetsvoorstel voor een verplichte certificering van uitzendbureaus dat in de zomer van 2022 ter internetconsultatie voorlag, is dit advies niet opgevolgd, met als toelichting dat al andere maatregelen in gang waren gezet om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren.⁷² De VNG pleitte er in haar reactie op het conceptwetsvoorstel voor om registratie van arbeidsmigranten wél onderdeel van het certificeringsstelsel te maken: 'De inzet van uitzenders om arbeidsmigranten te bewegen tot inschrijven én het doorgeven van wijzigingen (verhuizing) vormt de essentiële schakel om de kwaliteit van de BRP te verhogen.'⁷³ Uitzenders en andere werkgevers waren vertegenwoordigd in overlegondes over het verplichte certificeringsstelsel. Het is aannemelijk dat zij tegen opname van een dergelijke zorgplicht waren vanwege de ermee verbonden administratieve lasten.

In de praktijk hebben verschillende gemeenten, om zoveel mogelijk arbeidsmigranten als ingezetenen te registreren en hun gegevens up-to-date te houden, zelf al afspraken gemaakt met werkgevers of huisvesters van arbeidsmigranten. Deze gemeenten registreren nieuw aangekomen arbeidsmigranten op locatie. Bij de inschrijving kunnen de arbeidsmigranten meteen worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en over de gemeente.⁷⁴

Een van de gemeenten in ons onderzoek is in 2011 begonnen met het sluiten van convenanten met uitzend- en andere werkgevers over de registratie van arbeidsmigranten in de BRP. Het convenant is destijds voorgelegd aan Autoriteit Persoonsgegevens (toen nog College bescherming persoonsgegevens geheten). Intussen doen er 60 werkgevers mee. Arbeidsmigranten kunnen zich laten inschrijven op hun woon- of werklocatie tijdens een door hun werkgever in overleg met de gemeente georganiseerde inschrijfavond. De werkgever geeft digitaal aan de gemeente door hoeveel in te schrijven arbeidsmigranten er zijn en geeft daarbij ook de voor

⁷² Concept Memorie van toelichting - verplichte certificering bij tba 4 juli 2022, www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

⁷³ VNG-reactie op consultatieversie Wijziging Waadi, te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi/reacties.

⁷⁴ Zie voor een voorbeeld van een voorlichtingsfilmpje: 'Gemeente Peel en Maas, Welkom en Inschrijven Arbeidsmigranten', www.youtube.com/watch?v=jJVU0yKBgBs; zie ook: 'Durf buiten de lijntjes te kleuren en blijf in contact', h4i.nl, 13 april 2022; 'Essentieel werk, maar geen vaccin' (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

inschrijving benodigde gegevens door. De arbeidsmigranten machtigen de werkgever om hun gegevens met de gemeente te delen ten behoeve van bijhouding in de BRP. De werkgever maakt kopieën van de identiteitsbewijzen van de in te schrijven arbeidsmigranten. De gemeente vraagt bij de inschrijving niet om andere documenten, zoals een geboorteakte. Deze documenten kunnen later worden getoond om de inschrijving compleet te maken. Zo kan de gemeente binnen anderhalf uur tot wel 160 mensen inschrijven, terwijl de registratie van één persoon normaal een half uur duurt.

Een andere gemeente is drie jaar geleden – kort voor het begin van de coronapandemie – begonnen met het inschrijven van arbeidsmigranten op locatie. Medewerkers gaan om de week naar locaties waar veel arbeidsmigranten wonen – óók recreatieparken – om zoveel mogelijk arbeidsmigranten in te schrijven in de BRP. Voor nieuwe vergunningen voor huisvestingslocaties stelt de gemeente medewerking aan groepswijze inschrijving van nieuwe bewoners in de BRP verplicht. Een andere voorwaarde is dat de huisvester een nachtregister bijhoudt (dit staat ook in de APV) en dit wekelijks of maandelijks (afhankelijk van het aantal gehuisveste personen) aan de gemeente toezendt, zodat de gemeente zicht houdt op bewoners die niet bij de gemeente staan ingeschreven en bewoners die wel ingeschreven stonden kan uitschrijven als ze vertrokken zijn. Bij de inschrijving ondertekenen de arbeidsmigranten een machtiging dat de gemeente hen mag uitschrijven. Volgens de door ons geïnterviewde wethouder is dit laatste ‘discutabel, maar als mensen zich niet bij ons uitschrijven moeten we hele lange procedures volgen, hele kostbare procedures.’ Veel andere gemeenten zouden om die reden arbeidsmigranten liever niet inschrijven. Als uit het nachtregister blijkt dat iemand zonder inschrijving bij de gemeente al meer dan vier maanden op de locatie verblijft, gaat er een brief uit naar de betrokken persoon en de huisvester. Bij de inschrijving op locatie is een tolk aanwezig. De arbeidsmigranten krijgen een informatiemap en ze krijgen een filmpje te zien over hun rechten en plichten en onderwerpen als de afvalinzameling in de gemeente. Volgens de wethouder levert de inschrijving op locatie de gemeente veel op. Tijdens de coronapandemie bleek registratie nog belangrijker dan aanvankelijk gedacht: ‘Dat heeft ons in de coronaperiode enorm geholpen, dat we op die huisvestingslocaties kwamen, wisten wat er speelde, wisten waar die mensen vandaan kwamen, waar ze eerder gewerkt hadden, en in konden grijpen als er iets aan de hand was.’

Een derde gemeente schrijft arbeidsmigranten eveneens groepsgewijs op locatie in. De wethouder van deze gemeente zou het proces van inschrijving het liefst willen vereenvoudigen – in ieder geval voor arbeidsmigranten die op enkele grotere ‘campussen’ wonen – door de beheerders van die huisvestingslocaties de inschrijving te laten verzorgen, ongeveer zoals de registratie van kentekens door garagebedrijven kan worden verzorgd. Zijn ambtenaren hebben hem laten weten dat dit juridisch niet mogelijk is.

Het groepsgewijze inschrijven op huisvestingslocaties helpt zeker om meer arbeidsmigranten als ingezetenen ingeschreven te krijgen. Vereist is wel dat werkgevers en/of huisvesters meewerken. Zij weten immers welke arbeidsmigranten nieuw aangekomen zijn; ze weten het ook als een arbeidsmigrant al vier maanden of langer voor hen werkt of in hun huisvesting verblijft en dus verplicht is om zich in te schrijven bij de woongemeente. Uit het eerdergenoemde onderzoek van journalistenplatform Investico bleek dat die medewerking ook in gemeenten waar hierover afspraken zijn gemaakt veel te wensen over kan laten.⁷⁵ Het groepsgewijs inschrijven werkt bovendien niet voor arbeidsmigranten die zelf hun huisvesting hebben geregeld en verspreid in een gemeente in reguliere woningen of op campings of vakantieparken wonen.

⁷⁵ ‘Essentieel werk, maar geen vaccin’ (geannoteerd verhaal), platform-investico.nl, 3 mei 2021.

Met de voorstelde Wet goed verhuurderschap krijgen gemeenten de mogelijkheid om een verhuurvergunning verplicht te stellen voor het verhuren van ‘verblijfsruimte’ aan arbeidsmigranten.⁷⁶ De voorwaarden die een gemeente aan zo’n vergunning kan verbinden, worden volgens het wetsvoorstel landelijk geüniformeerd. Het wetsvoorstel maakt het niet mogelijk om als voorwaarde te stellen dat de verhuurder meewerkt aan een correcte registratie van arbeidsmigranten in de BRP. Dat lijkt een gemiste kans. In de internetconsultatie over het wetsvoorstel gaven de vier grote gemeenten aan graag het gesprek met de minister voort te zetten over ‘aanpassen van het BRP zodat arbeidsmigranten zich vanaf dag een in Nederland moeten inschrijven’.⁷⁷ Daarmee wekken de gemeenten de indruk meer in een verplichting voor de arbeidsmigrant te zien dan in het opleggen van registratieverplichtingen aan andere partijen.

4.4.4 Arbeidsmigranten motiveren of faciliteren om zelf voor een juiste inschrijving te zorgen

In een in opdracht van de gemeente Westland door PBLQ verricht onderzoek werden verschillende oplossingsrichtingen voor het niet bij de woongemeente ingeschreven staan van arbeidsmigranten verkend. Een daarvan was om aan arbeidsmigranten bij inschrijving in de RNI de plicht op te leggen om hun adres in Nederland op te geven en ook verhuizingen te melden. Alleen het invoeren van zo’n verplichting zou er volgens de onderzoekers echter niet toe leiden dat de meeste arbeidsmigranten haar ook zouden nakomen. Daarvoor zou aan de drieslag weten, kunnen en willen moeten voldaan. Onderzoeksdeelnemers suggereerden verschillende mogelijkheden om arbeidsmigranten te motiveren om wel aan zo’n verplichting te (willen) voldoen. Een daarvan was om het BSN dat aan niet-ingezetenen wordt verstrekt een tijdelijke status te geven; na vier maanden zou het automatisch ingetrokken maak tijdelijk onbruikbaar gemaakt moeten worden. Een andere suggestie was om bij een onbekend verblijfsadres het maximale belastingtarief (anoniementarief) toe te passen. De eerste maatregel zou volgens de onderzoekers tot grote uitvoeringsproblemen leiden, en ook de tweede maatregel achtten ze niet goed uitvoerbaar.⁷⁸ In het verleden – zo vertelde een van de door ons geïnterviewde gemeenteambtenaren – is ook wel eens onderzocht of de uitbetaling van kinderbijslag voor kinderen in het buitenland afhankelijk kan worden gemaakt van een geldig verblijfsadres in de BRP. Behalve dat deze ‘oplossingen’ moeilijk uitvoerbaar zijn, zouden ze, zoals hiervoor uiteengezet, ook de toets aan het Unierecht niet doorstaan.

Door respondenten in ons onderzoek werden deze op willen gerichte oplossingen niet genoemd. Wel genoemd werden oplossingen gericht op weten en kunnen. Diezelfde oplossingen werden ook in het in opdracht van Westland verrichte onderzoek en in het eindrapport van het Aanjaagteam genoemd. Sommige ervan zijn al ingevoerd, andere worden ontwikkeld. Zo werkt de rijksoverheid aan een laagdrempelige online tool waarmee arbeidsmigranten zelf (wijzigingen in) hun verblijfsadres in Nederland en contactgegevens kunnen doorgeven.⁷⁹ Maatregelen om arbeidsmigranten te informeren zijn of worden door verschillende actoren genomen of gestimuleerd. Voorbeelden zijn de bepaling in de uitzend-CAO dat de uitzendonderneming de arbeidsmigrant informeert over de mogelijkheid tot inschrijving in de BRP; de richtlijnen in de ABU Fair Employment Code voor het stimuleren tot registratie in de BRP, onder meer inhoudend dat ABU-leden arbeidsmigranten actief op de mogelijkheid wijzen om zich in de BRP te laten inschrijven; en filmpjes en apps van onder meer de ABU en verschillende gemeenten waarin

⁷⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2. Zie ook hoofdstuk 6 in dit rapport.

⁷⁷ Reactie wetsvoorstel Goed Verhuurderschap - G4+, te vinden op: www.internetconsultatie.nl/goedverhuurderschap/reacties.

⁷⁸ PBLQ 2020.

⁷⁹ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 20. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

arbeidsmigranten in hun eigen taal over de mogelijkheid en het belang van registratie in de BRP worden geïnformeerd.

4.4.5 Alternatieven voor registratie in de BRP

Om gemeenten of andere overheidsinstanties (zoals de GGD's of veiligheidsregio's tijdens een pandemie) zicht te geven op arbeidsmigranten en hun verblijfsadressen kan ook aan alternatieven voor de registratie in de BRP worden gedacht.

In het Wetboek van Strafrecht is geregeld dat wie er zijn beroep van maakt nachtverblijf aan te bieden aan personen, een doorlopend register met onder meer de namen van de gasten dient bij te houden en dit register op aanvraag aan de burgemeester dient te tonen.⁸⁰ Gemeenten kunnen de verplichting om een nachtregister bij te houden ook in hun APV vastleggen en er een model voor vaststellen. Eén van de doelen van het nachtregister is dat hulpdiensten beter hun werk kunnen doen bij een calamiteit of misdrijf.

Verschillende respondenten bij gemeenten en in de uitzendsector noemden het SNF-keurmerk (Stichting Normering Flexwonen) als een andere mogelijkheid. Daarin zou kunnen worden geregeld dat de verhuurders per adres een registratie moeten bijhouden van de arbeidsmigranten die er verblijven en die gegevens met de gemeente moeten delen. Een respondent van een uitzendbureau meende dat dit vooral voor gemeenten met veel kortverblijvende arbeidsmigranten een goede oplossing zou zijn: 'Dan heeft de gemeente inzichtelijk: ik heb mensen die langer dan vier maanden hier zijn en die een koop- of huurhuis hebben en zijn ingeschreven in de BRP, en aan de andere kant heb ik mensen die shortstay hier zijn, en via de SNF, de nachtregisters, kan ik zien hoeveel mensen dat zijn.' Zoals hierboven vermeld, hanteren enkele gemeenten dergelijke voorwaarden al voor exploitanten van campussen voor arbeidsmigranten. Een van de wethouders die we spraken, was ook de mogelijkheid van gegevensuitwisseling met de SNF aan het verkennen. Hij wees ook op een mogelijk obstakel: 'De SNF certificeert alles, ook huisvesting die niet legaal is. Sommige gemeentes willen dat ook niet weten, want als je het weet moet je gaan optreden of gaan legaliseren.'

Zoals hierboven vermeld fungeert de registratie in de BRP in de praktijk als voorportaal voor bepaalde voorzieningen. Dat maakt het voor arbeidsmigranten die niet bij een gemeente zijn ingeschreven, lastig om aan te tonen dat ze aanspraak op die voorzieningen hebben. Er zijn gemeenten die hier een oplossing voor hebben gevonden. Hun medewerkers doen voordat ze een aanvraag afwijzen omdat iemand niet als ingezetene geregistreerd staat, navraag bij het UWV. Vaak blijkt dan dat de betrokken arbeidsmigrant wel degelijk rechten in Nederland heeft opgebouwd.

4.5 Conclusie en discussie

Veel arbeidsmigranten staan ook na een langer verblijf niet ingeschreven bij de gemeente waar ze wonen of verblijven. De problemen die dit oplevert, waren al veel langer bekend, maar de coronapandemie maakte ze meer zichtbaar en urgent. Dat gaf de langlopende discussie over oplossingen een nieuwe impuls. De pandemie en de adviezen van het Aanjaagteam hebben als katalysator voor een reeks van kabinetsmaatregelen gefungeerd, die vooral gericht zijn op het bijhouden en beschikbaar maken voor gemeenten en andere overheidsinstanties van gegevens over verblijfsadressen in de RNI en daarnaast op het verbeteren van de informatievoorziening en dienstverlening aan arbeidsmigranten. Of die maatregelen het beoogde effect hebben,

⁸⁰ Art. 438, lid 1, Wetboek van Strafrecht.

moet nog blijken. Gemeenten die liever een stelselwijziging (de RNI niet meer gebruiken voor wie in Nederland komt werken of studeren; deze personen verplichten tot inschrijving bij de gemeente vanaf 'dag 1' van hun verblijf) hadden gewild, zijn sceptisch. Niet alle gemeenten zijn echter voorstander van zo'n verplichting.

De Europese vrijverkeersregels staan zo'n verplichting voor Unieburgers ook niet toe, behalve als het om een ongecompliceerde 'aanwezigheidsmelding' gaat. Aan die eis voldoet de procedure voor een *volledige* inschrijving in de BRP in ieder geval niet. De Europese vrijverkeersregels hebben er zeker toe bijgedragen dat grote aantallen EU-arbeidsmigranten niet staan ingeschreven bij hun woongemeente; ze bemoeilijken ook oplossingen die specifiek voor deze mobiele Unieburgers (wellicht) zouden kunnen werken. De termijn in de Nederlandse wet, die afwijkt van de termijn van drie maanden in de Europese regels en waarbij het bovendien niet om de duur van het verblijf na aankomst in Nederland gaat, maar om de verwachting voor de komende zes maanden, helpt echter nog minder en levert onduidelijkheden en handhavingproblemen op.

Tijdens de pandemie zal het bestaande juridisch kader rond de registratie van arbeidsmigranten de gezondheids- en andere risico's voor arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren eerder hebben vergroot dan verkleind, maar hoe en in welke mate precies is niet vast te stellen. Bij uitbraken onder arbeidsmigranten in vleesfabrieken of distributiecentra was het vooral belangrijk dat de werkgever en de huisvester snel een overzicht konden leveren van wie in eenzelfde ploeg hadden gewerkt, wie samen waren vervoerd, en wie met wie een kamer en/of keuken en sanitaire voorzieningen deelden. Registratie met een woonadres in een gemeente was tijdens de pandemie – en is ook in 'normale' tijden – belangrijker voor arbeidsmigranten die hun werk en daarmee hun huisvesting kwijtraken, om aanspraak te kunnen maken op sociale voorzieningen.

Over de vraag waarom veel arbeidsmigranten niet staan ingeschreven bij een gemeente werd door onze interviewpartners verschillend gedacht. Respondenten bij gemeenten wezen naar uitzendbureaus en respondenten uit de uitzendbranche naar gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat de oorzaken van niet-inschrijving divers zijn en zowel bij arbeidsmigranten zelf (weten, willen, kunnen) als bij hun (uitzend)werkgevers (vooral willen) en soms ook bij gemeenten (willen, kunnen) liggen. De voorkeuren voor oplossingsrichtingen verschillen eveneens, ook tussen gemeenten onderling. Een oplossing die in verschillende gemeenten wordt toegepast en die navolging verdient is het op locatie registreren van arbeidsmigranten met medewerking van de huisvesters en/of werkgevers. De gemeenten gebruiken de APV of convenanten om laatstgenoemden te verplichten tot het delen van gegevens over nieuw aangekomen en vertrokken arbeidsmigranten. Deze oplossing is goed toepasbaar als er in een gemeente speciale huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten zijn. Met de voorgestelde Wet Goed Verhuurderschap krijgen gemeenten de mogelijkheid om een verhuurvergunning in te voeren voor het verhuren van 'verblijfsruimte' aan arbeidsmigranten. Het lijkt ons een gemiste kans dat het wetsvoorstel het niet mogelijk maakt om medewerking aan een correcte registratie van arbeidsmigranten in de BRP als voorwaarde aan zo'n vergunning te verbinden.

Vanuit de rijksoverheid wordt gewerkt aan een sluitend systeem, dat gemeenten en andere overheidsinstanties ook zicht moet geven op niet-ingezeten arbeidsmigranten die in reguliere woningen of op campings of vakantieparken verblijven. Er wordt nog onderzoek gedaan, zowel naar de mogelijkheid van een verplichte 'aanwezigheidsmelding' voor arbeidsmigranten als naar mogelijkheden om werkgevers te verplichten tot opgave van de verblijfsadressen van arbeidsmigranten. Van een verplichting voor werkgevers is volgens ons meer te verwachten dan van een verplichting voor arbeidsmigranten – vaak regelt immers de werkgever de huisvesting en ook de afspraak bij een RNI-loket voor kortverblijvende arbeidsmigranten. Wij zien niet

goed in waarom dit geen onderdeel wordt gemaakt – althans niet in het conceptwetsvoorstel dat er nu ligt – van de verplichte certificering van uitzendbureaus.

Het is belangrijk dat er wordt toegewerkt naar een sluitend systeem, maar even belangrijk is het om voor ogen te houden dat een goede registratie geen doel op zich moet zijn, maar een middel om de situatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Dat vereist dat gemeenten en andere overheidsinstanties de geregistreerde gegevens daadwerkelijk gaan gebruiken om arbeidsmigranten te benaderen met informatie en hulp, op te treden tegen misstanden en beleid te formuleren voor verbetering van de werk- en woonomstandigheden en integratie van deze groep.

Literatuur

Berntsen, L., e.a. (2022). *Working in times of corona in distribution or meat processing. Survey among Polish and Romanian workers in the Netherlands* (Working Paper). Amsterdam: De Burcht.

Boswell, C., & Badenhoop, E. (2021). 'What isn't in the files, isn't in the world': Understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom. *Governance*, 34(2), 335–352.

Haar, M. van der, & Paenen, S. (2020). *Arbeidsmigratiecijfers in Brabant* (PON publicatie 19–43). Tilburg: Het PON.

Heyma, A., Bisschop, P., & Biesenbeek, C. (2018). *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. SEO Economisch Onderzoek.

Nationale Ombudsman (2016). *Een mens leeft, een systeem niet. Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP)* (rapport 2016/110). Den Haag: Nationale Ombudsman.

PBLQ (2020). *EU-arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland*. PBLQ.

UWV (2022). *UWV jaarverslag 2021*. Amsterdam: UWV.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL II

Hoofdstuk 5 De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten

Anita Böcker
Tesseltje de Lange

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

5.1	Inleiding.....	103
5.2	Juridisch kader: langlopende discussies.....	105
5.2.1	Discussie over regulering van de uitzendbranche.....	106
5.2.2	Discussie over flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt	107
5.2.3	Discussie over de Europese vrijverkeersregels.....	110
5.3	Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten	111
5.3.1	Kabinetsreactie	113
5.4	Probleemdefinities van actoren.....	114
5.4.1	Misstanden als structureel kenmerk of incident	114
5.4.2	'Package deals' als verdienmodel of kostenpost	114
5.4.3	Inleners willen wel/geen verantwoordelijkheid nemen	115
5.4.4	Arbeidsmigranten worden wel/niet in het uitzendregime gehouden	116
5.4.5	Malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt.....	118
5.4.6	Toezicht en handhaving zijn cruciaal.....	118
5.4.7	Meningen over (andere) aanbevelingen van het Aanjaagteam	119
5.5	De impact van de coronapandemie	121
5.5.1	Effecten juridisch kader rond uitzendwerk tijdens de pandemie.....	121
5.5.2	Effecten afhankelijkheid van (uitzend)werkgever voor huisvesting tijdens de pandemie.....	124
5.5.3	Verdeling verantwoordelijkheden tussen uitzender en inlener tijdens de pandemie	125
5.6	Opvolging aanbevelingen Aanjaagteam	127
5.6.1	Regulering uitzendsector	127
5.6.2	Garanderen eerlijk werk.....	129
5.7	Conclusie en discussie.....	133
5.7.1	Een slepende kwestie	133
5.7.2	Wie moet in actie komen.....	133
5.7.3	De markt dicteert.....	134
5.7.4	Heroriëntatie: naar een breed welvaartsperspectief.....	135
Literatuur	.....	136

5 De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten

Anita Böcker & Tesseltje de Lange

5.1 Inleiding

Nederland telt veel flexwerkers. In 2021 had 40% van alle werkenden in Nederland geen vast arbeidscontract, maar een tijdelijk contract, oproepcontract of uitzendcontract, of was werkzaam als zzp'er.¹ De meest voorkomende flexvormen zijn zzp'er en oproep- en invalkracht, maar uitzendkrachten vormen ook een grote groep.² Bij uitzendarbeid is sprake van een driehoeksrelatie waarbij de werknemer door de werkgever (uitzendbureau) ter beschikking wordt gesteld aan een derde (inlener) om onder diens toezicht en leiding werk te verrichten.³ Eind 2021 stonden er 16.000 uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus bij de Kamer van Koophandel ingeschreven.⁴

Arbeidsmigranten zijn vaker dan andere werknemers op uitzendcontracten werkzaam, zeker in de sectoren waarop ons onderzoek zich richtte. In 2019 werkten ruim 374.000 arbeidsmigranten – iets minder dan de helft van het totale aantal arbeidsmigranten – als uitzendkracht in Nederland. De meesten van hen (ruim 259.000) waren afkomstig uit EU-lidstaten; Polen en Roemenië waren de belangrijkste Midden- en Oost-Europese (MOE) herkomstlanden.⁵

Voor arbeidsmigranten in de onderzochte sectoren regelen uitzendbureaus vaak niet alleen werk. Uitzendbureaus werven arbeidsmigranten in de landen van herkomst met het aanbod van een totaalpakket dat alles (reis, huisvesting, zorgverzekering, registratie) omvat wat nodig is om in Nederland te kunnen werken. Daarmee wordt zowel de inlenende werkgever als de arbeidsmigrant 'ontzorgd'. Al in 2011 constateerde een parlementaire onderzoekscommissie dat deze praktijk van uitzendbureaus voor MOE-landers een pull factor vormde om naar Nederland te komen.⁶ Daarbij schrok de commissie van 'het groot aantal malafide uitzendbureaus' en 'de aard en omvang van uitbuitingssituaties'.⁷

¹ WRR 2020.

² CBS Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring, 2003-2022.

³ We maken in dit hoofdstuk geen onderscheid tussen uitzenden en detacheren. Bij uitzenden kan de inlener de inhuur op ieder gewenst moment beëindigen; bij detacheren kan dat niet. Uitzendbureaus kunnen overigens ook optreden als aannemer, d.w.z. dat ze werk aannemen en daarvoor eigen arbeidskrachten inzetten; de opdrachtgever heeft dan geen gezagsverhouding met deze arbeidskrachten. Zie De Beleidsonderzoekers 2020 voor een overzicht van de vele verschillende driehoeksrelaties die op de Nederlandse arbeidsmarkt voorkomen.

⁴ CBS Statline, Bedrijven; bedrijfstak.

⁵ Dit bleek uit een analyse van polisadministratiegegevens die in opdracht van brancheorganisaties ABU en NBBU werd verricht. Geteld werden alle werknemers geboren in het buitenland en met een buitenlandse nationaliteit die in 2019 op enig moment als uitzendkracht bij een Nederlands bedrijf hadden gewerkt en die geen kennismigrant en geen scholier of student waren (ABU/NBBU 2021).

⁶ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 31.

⁷ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 7, 15.

Arbeidsmigranten die als uitzendkracht werkzaam zijn, verrichten zeker niet alleen seizoenswerk. Velen werken langere periodes in Nederland en worden jaarrond ingezet. Arbeidsmigranten uit MOE-landen maken ook na een langer werkverleden in Nederland minder kans op een vaste en/of betere baan dan werkenden uit andere migrantengroepen. Ter verklaring wees Strockmeijer op de rol van uitzendbureaus en het personeelsbeleid van de inlenende bedrijven. In de door haar onderzochte glastuinbouwsector hanteren bedrijven overwegend een 'low-road' personeelsstrategie, waarin kostenreductie centraal staat en een hoog verloop wordt ingecalculleerd. Het productieproces maakt zo'n strategie ook mogelijk. Uitzendbureaus zorgen voor (nieuw) aanbod van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Zij voeren de onderhandelingen met de inlener; de arbeidsmigrant heeft zelf minimale onderhandelingsruimte. Dat die arbeidsmigrant vaak ook voor zijn of haar huisvesting afhankelijk is van het uitzendbureau, is een complicerende factor in het streven naar een betere baan.⁸ In onze survey onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten was de helft van de respondenten gehuisvest door de (uitzend)werkgever.⁹

Tijdens het onderzoek van Strockmeijer, in 2018, was al sprake van personeelskrapte, maar dat leidde niet tot een andere personeelsstrategie. Werkgevers zochten de oplossing vooral in verlaging van de functie-eisen voor productiewerk en uitbreiding van de werving van Polen naar andere EU-lidstaten.¹⁰ Cijfers over de arbeidsmigratie uit MOE-landen laten ook een verschuiving van Polen naar Roemenië en Bulgarije zien. Het vrije verkeer van diensten binnen de EU biedt bovendien de mogelijkheid van detachering van werknemers door in andere lidstaten gevestigde bedrijven (ook wel A1 detachering genoemd, naar het Europese formulier waarop verklaard wordt dat de werknemer verzekerd is in het land van herkomst); die werknemers hoeven geen EU-burgers te zijn.¹¹

In dit hoofdstuk staan de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Nederland centraal. Over de regulering van die arbeidsverhoudingen en met name ook de regulering van de uitzendsector werd al jarenlang gediscussieerd. De coronapandemie gaf die discussie een nieuwe impuls.

- Wat zijn de visies van verschillende betrokken actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten?
- Welke effecten hadden de arbeidsverhoudingen en de regels inzake uitzendarbeid tijdens de pandemie?
- In hoeverre heeft de pandemie tot veranderingen in de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de driehoeksrelaties waarvan ze deel uitmaken geleid?
- In hoeverre heeft de pandemie als katalysator voor veranderingen in wet- en regelgeving gefungeerd?

Bij de beantwoording van deze vragen baseren we ons op informatie uit overheidsdocumenten, krantenberichten, documenten die we van respondenten verkegen en interviews die we afnamen bij diverse publieke en private actoren, waaronder vakbonden, de Nederlandse Arbeidsinspectie, brancheorganisaties van de uitzendsector, de vleessector en de landbouwsector, consulaten van herkomstlanden van arbeidsmigranten en een aantal uitzendondernemingen en

⁸ Strockmeijer e.a. 2017, 2020; Strockmeijer 2020, p. 28-46, 50-67, 171.

⁹ Zie hoofdstuk 7 in dit rapport over de uitkomsten van de enquête; zie ook hoofdstuk 6 over huisvesting in dit rapport.

¹⁰ Strockmeijer 2020, p. 66.

¹¹ Kramer e.a. 2022.

inlenende bedrijven, hier en daar aangevuld met gegevens uit onze survey onder en interviews met Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.¹²

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 beschrijft ontwikkelingen in het juridisch kader rond arbeidsmigratie en de arbeidsrelaties van arbeidsmigranten in de afgelopen decennia. Paragraaf 3 behandelt de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten en de kabinetsreactie daarop. Paragraaf 4 en 5 zijn grotendeels gebaseerd op onze interviews met diverse betrokken actoren. Hun probleemdefinities worden beschreven in paragraaf 4. Paragraaf 5 gaat over de impact van de coronapandemie. Paragraaf 6 behandelt de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam over de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten. In paragraaf 7 worden enkele conclusies getrokken.

5.2 Juridisch kader: langlopende discussies

Al sinds het recht op vrij verkeer van werknemers voor Polen ging gelden, wordt gediscussieerd over de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten uit MOE-landen, waarbij in het bijzonder hun afhankelijkheid van – deels malafide – uitzendbureaus steeds weer tot een roep om maatregelen leidt.¹³ In 2011 vroeg de parlementaire onderzoekscommissie Lessen uit recente arbeidsmigratie¹⁴ om een aanpak die het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul zou reduceren. De maatregelen zouden minimaal een verplichte registratie met daaraan gekoppelde voorwaarden, inlenersaansprakelijkheid en effectieve handhaving moeten omvatten. Ook beval de commissie aan om inlenende bedrijven de premies en loonbelasting rechtstreeks op een geblokkeerde rekening te laten betalen. Om het aantal uitbuitingssituaties verder te verminderen zou ook de juridische definitie van arbeidsuitbuiting moeten worden aangescherpt.¹⁵ Negen jaar later omschreef het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten uitzendbureaus als ‘vaak de centrale speler in alles wat met arbeidsmigranten van doen heeft’. Het adviseerde de regering om te komen tot een verplichte certificering voor uitzendbureaus en een boete voor inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Daarnaast beval het Aanjaagteam aan om het gebruik van geblokkeerde rekeningen verplicht te stellen en om een waarborgsom (waaruit boetes en achterstallig loon betaald kunnen worden) in te voeren.¹⁶

Beide commissies benadrukten de centrale rol van uitzendbureaus bij de arbeidsmigratie uit MOE-landen. Dat uitzendbureaus zo'n centrale rol spelen heeft alles te maken met de wijze waarop in Nederland werk is gereguleerd. Het Nederlandse arbeidsrecht laat vele contractvormen toe en er geldt geen vergunningplicht voor uitzendbureaus. In vergelijking met andere EU-landen telt Nederland daardoor veel uitzendkrachten en andere flexwerkers en een groot aantal uitzendbureaus, waarvan een deel malafide is.¹⁷ Zowel over de ‘doorgesloten flexibil-

¹² Zie hoofdstuk 7 en 8 in dit rapport voor een uitgebreide presentatie en analyse van de survey- en interviewresultaten.

¹³ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 108 e.v. Zie ook Pool 2011.

¹⁴ Doel van het onderzoek van de commissie-Koopmans was ‘om te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost Europa om als Nederland lessen te kunnen trekken voor toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen’ (Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 1).

¹⁵ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 15.

¹⁶ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten), bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 5.

¹⁷ Kösters & Smits 2015.

sering' als over het reguleren van de uitzendbranche wordt al jarenlang gediscussieerd. Een derde discussie betreft het vrij verkeer van werknemers en van diensten binnen de EU.

5.2.1 Discussie over regulering van de uitzendbranche

Tot 1998 gold in Nederland een vergunningplicht voor uitzendbureaus. Deze vergunningplicht werd met de inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) afgeschaft. De Waadi zou uitzendkrachten tegen uitbuiting door malafide uitzendbureaus moeten beschermen en regelt onder meer hun beloning.¹⁸ In hetzelfde jaar als de Waadi werd de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) ingevoerd, die de rechtspositie van flexibele werknemers moest versterken en een wettelijke regeling van de uitzendovereenkomst introduceerde.¹⁹ Argumenten voor de afschaffing van de vergunningplicht voor uitzendbureaus waren dat de arbeidsmarkt flexibeler moest worden en dat het vergunningstelsel niet effectief was gebleken tegen illegale en frauduleuze praktijken. Ook de kosten van het vergunningstelsel vormden een argument.²⁰ Na de afschaffing van de vergunningplicht nam het aantal uitzendbureaus snel toe en werd 'een groeiend circuit van malafide uitzenders [...] die illegaal vreemdelingen te werk stellen en frauderen met sociale premies' waargenomen.²¹ In 2004 vond een voorstel van toenmalig staatssecretaris Van Hoof (VVD) om opnieuw een vergunningplicht in te voeren geen steun in de Tweede Kamer, die meer zag in een systeem van vrijwillige certificering en maatregelen om de pakkans voor malafide uitzendbureaus te vergroten.²²

In 2007 werd een privaat systeem van certificering van uitzendondernemingen operationeel, met één systeem van normen en één register. Uitzendondernemingen die aan hun verplichtingen uit arbeid (waaronder naleving van de regels omtrent minimumloon en correcte en tijdige betaling van belastingen en premies) voldoen, kunnen het SNA-keurmerk van de Stichting Normering Arbeid krijgen.²³ Sindsdien zijn verschillende wetswijzigingen doorgevoerd om het systeem van zelfregulering effectiever te maken.²⁴ Zo zijn inleners alleen gevrijwaard van (keten)aansprakelijkheid voor het betalen van belastingen en premies als ze samenwerken met een gecertificeerd uitzendbureau. Ook de door de commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie bepleite verplichte registratie van uitzendbureaus is er gekomen, in de vorm van een verplichting tot inschrijving bij de Kamer van Koophandel voor alle intermediairs die in Nederland personeel uitlenen.²⁵ Inleners kunnen een boete krijgen als ze samenwerken met een niet-geregistreerde onderneming. Nieuw ingeschreven ondernemingen worden door de SNA uitgenodigd om zich te laten certificeren.²⁶ Daarnaast zijn in de cao's van een aantal bedrijfstakken die veel gebruik maken van uitzendkrachten, waaronder de vleessector en de glastuinbouw, bepalingen opgenomen die het gebruik van gecertificeerde uitzendbureaus aanmoedigen of verplicht stellen.²⁷ In 2021 waren er 4.830 SNA-gecertificeerde intermediairs. Jaarlijks raken ongeveer 500 ondernemingen het keurmerk kwijt.²⁸ Het certificeringstelsel heeft echter geen einde kunnen maken

¹⁸ Stb. 1998, 306.

¹⁹ Stb. 1998, 300. De uitzendovereenkomst is geregeld in artikel 7:690 BW.

²⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 52; Kamerstukken II, 2018/19, 29544, nr. 924, p. 59.

²¹ Zuidam & Grijpstra 2004, p. 7. In 2008 werd het aantal malafide uitzendbureaus geschat op 5000-6000; het aantal door deze bureaus bemiddelde arbeidsmigranten op meer dan 100.000 (De Bondt & Grijpstra 2008).

²² Kamerstukken II, 2004/05, 17050, nrs. 287, 288, 292; Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 52.

²³ Heyma e.a. 2020, p. 22.

²⁴ Heyma e.a. 2020, p. 1-2, 22.

²⁵ Wet registratieplicht intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen, Stb. 2012, 260.

²⁶ Heyma e.a. 2020, p. 2.

²⁷ Heyma e.a. 2020, p. 22; Walz e.a. 2020, p. 35-37.

²⁸ SNA 2022.

aan de malafiditeit in de uitzendbranche. De vakbonden zijn in 2016 uit het bestuur van het SNA gestapt omdat ze het keurmerk onvoldoende onderscheidend vonden; ze waren het bovendien niet eens met het certificeren van uitzendbureaus die (ook) aan *contracting* of zzp-bemiddeling doen. De SNA heeft sindsdien wel enkele wijzigingen in de normen met betrekking tot uitbesteden van werk en opdracht verstrekken aan zzp-ers doorgevoerd.

Kort vóór het uitbreken van de coronapandemie ontstond mede naar aanleiding van berichten in de media over misstanden rondom arbeidsmigratie opnieuw een roep om maatregelen. De Tweede Kamer nam in september 2019 twee moties aan, die de regering vroegen om het draagvlak onder de sociale partners voor respectievelijk het opnieuw invoeren van een vergunningstelsel²⁹ en een verplicht deposito op een geblokkeerde rekening³⁰ te onderzoeken. In december 2019 liet het kabinet de Kamer weten nog steeds geen voorstander van een vergunningplicht te zijn. Wel wilde het ministerie van SZW met alle betrokken partijen ‘in gesprek om te kijken hoe het keurmerk op een breder draagvlak kan rekenen en mogelijk ook meer onderscheidend wordt.’ Daarbij zou worden ingezet op aanvullende eisen, bijvoorbeeld het aantonen van kennis en expertise, een bewijs van goed gedrag en geen uitstaande boetes van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst. Ook zou de mogelijkheid van een waarborgsom als aanvullende eis worden bekeken, maar een verplichting tot het gebruik van een geblokkeerde rekening werd vooralsnog niet mogelijk geacht. Het kabinet liet in het midden of het wilde inzetten op verplichte certificering.³¹

Eveneens in december 2019 dienden de Kamerleden Segers (CU) en Marijnissen (SP) de initiatiefnota Actieplan arbeidsmigratie in.³² De Kamerleden constateerden dat er in zeven jaar weinig terecht was gekomen van de aanbevelingen van de commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie en vroegen onder meer om ‘een vergunningstelsel waarop stevig wordt gehandhaafd’. De regering zou daarnaast in Europees verband moeten streven naar aanpassing van de Europeesrechtelijke regels over vrij verkeer van werknemers en diensten.

5.2.2 Discussie over flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt

Een tweede langlopende discussie betreft het grote aandeel flexibele arbeidsrelaties op de Nederlandse arbeidsmarkt en de kloof tussen werknemers met een vaste baan enerzijds en uitzendkrachten en andere flexwerkers anderzijds. Het Centraal Planbureau constateerde in 2016 dat de lusten en de lasten van flexibiliteit op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld zijn; het adviseerde om de verschillen tussen vast en flex te verkleinen.³³

Het Nederlandse arbeidsrecht laat vele contractvormen toe. Voor uitzendcontracten heeft de wetgever verschillende uitzonderingen op het reguliere arbeidsrecht geformuleerd, waardoor uitzendkrachten een minder sterke rechtspositie hebben dan werknemers met een vaste baan; ze kunnen bovendien lang in het uitzendregime blijven of gehouden worden.³⁴ Wijzigingen van het wettelijk kader in de afgelopen tien jaar hebben de positie van uitzendwerknemers formeel wel versterkt:

- De Waadi is in 2012 gewijzigd in verband met de implementatie van de EU Uitzendrichtlijn, waardoor uitzendkrachten recht hebben op dezelfde arbeidsvoorwaarden (onder andere

²⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 932.

³⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 934

³¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 48, p. 11-13, 17-18.

³² Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2.

³³ CPB 2016.

³⁴ De uitzonderingen zijn geregeld in art. 7:691 BW.

m.b.t. loon en andere vergoedingen) als werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies bij de inlener. De Waadi voorziet wel in een afwijkingsmogelijkheid bij cao.³⁵

- De Wfz is in 2015 vervangen door de Wet werk en zekerheid (Wwz). Deze wet heeft de mogelijkheid om de periode met uitzendbeding (waarin de uitzendovereenkomst automatisch stopt als de inlener de opdracht beëindigt) bij cao te verlengen, beperkt tot 78 weken. Als de periode tussen twee uitzendovereenkomsten langer dan zes maanden heeft geduurd, begint de telling echter opnieuw.³⁶ In de eind 2021 tot stand gekomen uitzend-cao's is voor het eerst een periode van 52 (in plaats van 78 weken) overeengekomen.
- De Wwz wijzigde ook de ketenregeling, die grenzen stelt aan de lengte en het aantal van opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het aantal tijdelijke overeenkomsten werd beperkt tot maximaal drie in maximaal 24 maanden. De keten wordt verbroken als de periode tussen twee overeenkomsten langer dan zes maanden duurt. Overigens is met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) de maximumtermijn van de ketenbepaling weer verruimd naar 36 maanden (om werkgevers langer de gelegenheid te geven om een tijdelijk contract aan te bieden wanneer dat past bij de aard van het werk). Verder geldt dat bij cao het aantal opeenvolgende overeenkomsten kan worden vermeerderd (tot zes) en de termijn kan worden verlengd (tot 48 maanden).³⁷ In de uitzendcao's is die mogelijkheid maximaal gebruikt, waardoor een uitzendkracht 5½ jaar op basis van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd werkzaam kon zijn.³⁸ In februari 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht om het maximaal aantal opvolgende uitzendcontracten in de wet te beperken, zodat zij onder dezelfde voorwaarden vallen als werknemers in (vaste) dienst.³⁹ In de eind 2021 tot stand gekomen uitzend-cao's is voor het eerst een kortere termijn overeengekomen.
- Met de Wet aanpak schijnconstructies (Was) werd ook de inlener aansprakelijk voor de voldoening van het aan de uitzendkracht verschuldigde loon (ketenaansprakelijkheid).⁴⁰ Een ander onderdeel van de Was heeft betrekking op inhoudingen op en verrekeningen met het loon. Inhoudingen op kosten voor huisvesting en zorgverzekering zijn nog wel toegestaan. Voor huisvesting geldt daarbij een maximum van 25% van het voor de werknemer geldende minimumloon; ook moet de huisvesting gecertificeerd zijn.
- De op 1 januari 2020 in werking getreden Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) moet de kloof tussen vaste en flexibele contracten verkleinen, onder meer door oproepkrachten en payrollwerknemers meer zekerheid te geven en het voor werkgevers aantrekkelijker te maken (door een lagere WW-premie) om een vast contract aan te bieden.⁴¹ Een (uitzend)contract wordt als oproepcontract aangemerkt als er geen vaste arbeidsomvang is of als de loondoorbetalingsverplichting uitgesloten is. De loondoorbetalingsplicht houdt in dat een werkgever verplicht is tot loondoorbetaling als een werknemer de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een oorzaak die voor rekening van de werkgever behoort te komen. Bij uitzendcontracten bestaat de mogelijkheid tot uitsluiting van deze verplichting voor de eerste 26 gewerkte weken; bij cao kan die termijn worden verlengd tot 78 weken.⁴² De Wab bepaalt onder meer dat de werknemer recht heeft op minimaal drie uur loon per oproep, ook als er minder dan drie uur wordt gewerkt; dat de werknemer niet verplicht is aan een oproep gehoor te geven, indien die oproep niet minimaal vier kalenderdagen van

³⁵ Artikel 8 lid 3 Waadi. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁶ Art. 7:691, lid 2 en 8 BW. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁷ Art. 7:668a, lid 5 BW. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁸ Heyma e.a. 2020, p. 76.

³⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 60.

⁴⁰ Stb. 2015, 233.

⁴¹ Stb. 2019, 219.

⁴² Artt. 7:628, lid 1 en 7:691 lid 7 en 8 BW.

tevooren schriftelijk of elektronisch is gedaan; en dat als de overeenkomst 12 maanden heeft geduurd de werkgever een aanbod voor een vaste arbeidsomvang moet doen, waarbij de loondoorbetalingsverplichting niet meer kan worden uitgesloten.

De SER publiceerde in 2019 een verkennend onderzoek naar de invloed van het type arbeidsrelatie op de arbeidsomstandigheden waaruit bleek dat de diversiteit aan arbeidsrelaties kan leiden tot onduidelijkheden over de regels voor gezond en veilig werken. De SER beval onder meer aan dat werkgevers en werknemers zich meer bewust moeten worden van hun eigen verantwoordelijkheden voor gezond en veilig werken, dat de Arbeidsinspectie meer capaciteit nodig heeft voor handhaving, en dat er in de eerstelijns gezondheidszorg meer aandacht voor arbeidsomstandigheden moet zijn.⁴³

Het ministerie van SZW liet in 2019 twee onderzoeken naar uitzendarbeid en andere driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt verrichten.⁴⁴ Uit de resultaten bleek dat driehoeksrelaties steeds vaker dienen om structurele flexibiliteit mogelijk te maken en op arbeidskosten te besparen en dat bovendien steeds meer driehoeksrelaties buiten de reikwijdte van de Waadi vallen. Meer gereguleerde contractvormen worden verdrongen door (goedkopere) minder geregleerde.⁴⁵

In januari 2020 verschenen twee rapporten met aanbevelingen om deze ontwikkelingen te keren, van de commissie Regulering van werk (*In wat voor land willen wij werken*) en de WRR (*Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*). Beide constateerden, net als eerder het CPB, dat de lasten van flexibilisering voor rekening komen van de flexwerkers en de samenleving als geheel. Beide constateerden ook dat de overheid aan zet is.

De WRR formuleerde drie condities voor goed werk – grip op geld (een gepast loon met zekerheden), grip op het werk (autonomie en verbondenheid op het werk) en grip op het leven (een goede balans tussen werk en privé) – en constateerde dat regulering nodig is om oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen te voorkomen.⁴⁶

De opdracht aan de Commissie regulering van werk (commissie-Borstlap) was om advies uit te brengen over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties, om deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en de voorzienbare toekomst.⁴⁷ De commissie concludeerde dat fundamentele aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn om op langere termijn economische en sociale vooruitgang te waarborgen en 'een nieuwe sociale kwestie' te voorkomen. De wildgroei aan contractvormen zou vervangen moeten worden door een overzichtelijk stelsel van contractvormen. Het gebruik van driehoeksrelaties, zoals *payrolling*, *contracting*, detachering of uitzending zou voortaan een rechtvaardiging moeten behoeven. Concrete adviezen m.b.t. de regulering van uitzendwerk waren dat uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht niet langer mogelijk moet zijn; dat een uitzendbeding slechts gedurende 26 weken mogelijk moet zijn; en dat de mogelijkheden tot uitbreiding van de ketenregeling moeten vervallen.⁴⁸

⁴³ SER 2019.

⁴⁴ De Beleidsonderzoekers 2020; Heyma e.a. 2020.

⁴⁵ De Beleidsonderzoekers 2020, p. 67; Heyma e.a. 2020, p. 43 e.v.

⁴⁶ WRR 2020.

⁴⁷ Stcrt. 2018, 64352.

⁴⁸ In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

De kabinetsreactie op beide rapporten verscheen in november 2020, dus tijdens de coronapandemie. Het eindrapport van het Aanjaagteam was kort daarvoor verschenen. Het kabinet wees erop dat beide adviezen de discussie verder helpen, maar dat het tot stand brengen van ‘instituten die bijdragen aan een betere balans tussen wie werkt en wie werk geeft [...] een kwestie van jaren’ is. Het kabinet werkte al wel aan (een pilot met) een webmodule die meer duidelijkheid zou moeten bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en wilde in aanvulling daarop ‘een breed maatschappelijk gesprek voeren met de relevante veldpartijen over de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken.’ Omdat het onderscheid tussen eigenlijke en oneigenlijke *contracting* niet gemakkelijk te operationaliseren is, wilde het kabinet ‘met het oog op eventuele wettelijke maatregelen door een volgend kabinet, een onderzoek laten uitvoeren om deze verschijningsvormen beter in kaart te brengen.’ Het volgende kabinet zou moeten beslissen of ook grensoverschrijdende *contracting* nader gereguleerd zou kunnen worden; eventuele nadere regels zouden in lijn moeten zijn met de Detacheringsrichtlijn.⁴⁹

5.2.3 Discussie over de Europese vrijverkeersregels

In de eerdergenoemde Initiatiefnota Actieplan arbeidsmigratie⁵⁰ werd de regering opgeroepen om in Europees verband te streven naar aanpassing van de Europeesrechtelijke regels over vrij verkeer van werknemers en diensten. De indieners van de nota dachten daarbij aan het creëren van mogelijkheden voor lidstaten ‘om onderling afspraken te maken in een Arbeidsmigratiepact’. Ook zouden de mogelijkheden voor invoering van een vergunningseis voor het in dienst nemen van EU-arbeidsmigranten moeten worden verkend.⁵¹ Dit laatste voorstel leidde tot een voorlichtingsverzoek aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de vraag ‘of het mogelijk is – en zo ja, welke mogelijkheden het huidige Europese Unierecht biedt – om op nationaal niveau additionele regels te stellen op het terrein van arbeidsmigratie binnen de Europese Unie?’⁵² In haar voorlichting maakte de Afdeling advisering duidelijk dat het tegengaan van misstanden door arbeidsmigratie binnen de EU als zodanig te beperken dan wel nader te reguleren ‘uit Unierechtelijk oogpunt complex’ is en bovendien tot het zoeken naar andere wegen zal leiden, waarbij zelfs weer een toename van illegale arbeidsmigratie kan optreden. Het meest kansrijk, ook vanuit het oogpunt van effectiviteit, zouden maatregelen zijn die niet aanknopen bij de vorm waarin arbeidsmigratie plaatsvindt, maar bij de concrete misstanden die zich voordoen. Hiervoor verwees de Afdeling advisering naar het inmiddels gepubliceerde advies van het Aanjaagteam.⁵³

Het Actieplan arbeidsmigratie past in een reeks van eerdere voorstellen en discussies over inperking van het vrij verkeer. Rond de toetreding van de MOE-landen in 2004 (o.a. Polen) en 2007 (Roemenië, Bulgarije) was er discussie over overgangsmatregelen voor het vrij verkeer van werknemers. Bij de toetreding van Polen in 2004 wilde het kabinet die eerst niet hanteren, maar besloot ze mede onder druk van de tweede Kamer op het laatste moment om dat wel te doen. Ook bij de toetreding van Roemenië en Bulgarije werd besloten tot het hanteren van overgangsmatregelen. Argumenten vóór waren de Nederlandse economie, vrees voor verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt, vrees voor een groter beroep op het sociale-zekerheidsstelsel, problemen rond huisvesting (ook in 2004 al!) en problemen met onderbetaling en uitbuiting door malafide uitzendbureaus. Belangrijkste argument tegen het hanteren van overgangsmatregelen waren de arbeidstekorten in bepaalde sectoren, met name de tuinbouw. In

⁴⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 29544, nr. 1028.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2.

⁵¹ Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2, p. 2, 6-7.

⁵² Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 22.

⁵³ Kamerstukken II, 2020/21, 35359, nr. 23.

dezelfde periode werd veel gesproken over ‘flankerend beleid’, dat volgens de Kamer op orde moest zijn voordat er vrij verkeer kon zijn. Dat flankerend beleid moest zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden en huisvesting voor werknemers uit de nieuwe lidstaten, onder meer door in te zetten op handhaving.⁵⁴

Het vrij verkeer van diensten ging wel meteen gelden voor de landen die in 2004 tot de EU toetraden. Dat leidde onder meer tot allerlei constructies waardoor Polen toch in Nederland werkzaam konden zijn. Ook nadat de beperkingen voor het vrij verkeer van werknemers voor Polen waren vervallen, bleven dienstverleningsconstructies kostenvoordelen bieden, wat de vrees voor verdringingseffecten en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt in stand hield. De in 1997 van kracht geworden EU Detacheringsrichtlijn bepaalde weliswaar al dat gedetacheerde werknemers aanspraak kunnen maken op een harde kern van arbeidsvoorwaarden van het werkland, maar voor overige arbeidsvoorwaarden blijven ze onder het arbeidsrecht van het herkomstland (de lidstaat waar hun werkgever gevestigd is) vallen; ze blijven bovendien onder het sociale-zekerheidsstelsel van het herkomstland vallen.⁵⁵ In Nederland, en ook in een enkele andere ‘oude’ lidstaten leidde dit tot een roep om herziening van de Detacheringsrichtlijn. Na veel discussie kwam in 2018 een nieuwe richtlijn tot stand, waardoor de verschillen in arbeidsvoorwaarden vanaf 30 juli 2020 kleiner werden. De nieuwe regels beperken bovendien de duur van de detachering tot twaalf maanden, met een mogelijke verlenging van zes maanden. Daarna gaan voor de gedetacheerde werknemer alle arbeidswetten van het werkland gelden.⁵⁶ De herziening heeft geen einde gemaakt aan de discussie over het vrij verkeer van diensten in Nederland, onder meer omdat ook derdelanders als gedetacheerde werknemers in een andere lidstaat te werk kunnen worden gesteld en die mogelijkheid in toenemende mate lijkt te worden gebruikt.⁵⁷

5.3 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten

Begin mei 2020 werd het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ingesteld.⁵⁸ Een maand later al kwam het Aanjaagteam met aanbevelingen voor de korte termijn, om het risico op coronabesmetting voor arbeidsmigranten te doen afnemen.⁵⁹ Het eindrapport verscheen in oktober 2020 en gaf aanbevelingen voor de langere termijn.⁶⁰

Een belangrijk deel van de aanbevelingen had betrekking op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten (zie tekstkader 1 voor een samenvatting). De aanbevelingen voor regulering van de uitzendsector vereisten actie van de wetgever. Voor de aanbevelingen die eerlijk(er) werk voor arbeidsmigranten moesten garanderen, adviseerde het Aanjaagteam om de sociale partners tijd te gunnen om een en ander in cao’s vast te leggen; mocht dat niet lukken, zou het wettelijk geregeld moeten worden.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 108 e.v.

⁵⁵ SER 2014, p. 30 e.v.; Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 51.

⁵⁶ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁵⁷ Kramer e.a. 2022.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 49.

⁵⁹ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 51.

⁶⁰ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten), bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 5.

Een andere aanbeveling was erop gericht om de afhankelijkheid van werkgevers tegen te gaan: arbeidscontract en huurcontract zouden zoveel mogelijk ontkoppeld moeten worden. Arbeidsmigranten zouden altijd een zelfstandig huurcontract moeten krijgen, met een opzegtermijn voor de verhuurder van minimaal één maand. Het Aanjaagteam tekende hierbij aan dat voor een volledige ontkoppeling tussen werk en wonen eerst voldoende hoogwaardige huisvestinglocaties beschikbaar moeten zijn (waarover meer in ons hoofdstuk 6).

Ook beval het Aanjaagteam aan om de toegang tot het recht voor arbeidsmigranten te verbeteren. Daartoe zou naar analogie van de huurcommissie een arbeidscommissie in het leven moeten worden geroepen die bindende uitspraken doet, met mogelijkheid van beroep bij de normale rechter. Eerder had een ambtelijke werkgroep al een dergelijke voorziening voorgesteld⁶¹ en de commissie-Borstlap sprak over een arbeidsombudsman.⁶²

Het Aanjaagteam wijdde een apart hoofdstuk aan het onderwerp toezicht en handhaving. De samenwerking tussen inspectiediensten onderling en met private toezichthouders zou verbeterd moeten worden. De bijbehorende gegevensuitwisseling zou een goede wettelijke basis vereisen. Bij het vermoeden van onderbetaling zou de bewijslast moeten worden omgekeerd. Om grensoverschrijdende problematiek (sommige uitzendbureaus huisvesten arbeidsmigranten in de grensstreek in Duitsland of België) aan te pakken, zou bij de Arbeidsinspectie een apart multidisciplinair team moeten worden ingesteld, dat gezamenlijke inspecties zou moeten kunnen uitvoeren en gegevens zou moeten kunnen uitwisselen met buitenlandse toezichthouders.

Tekstkader 5.1: Aanbevelingen Aanjaagteam m.b.t. arbeidsverhoudingen

Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken:

- Verplicht certificering van uitzendbureaus (Waadi moet worden aangepast)
- Verplicht het gebruik van de g-rekening
- Waarborgsom (om te garanderen dat lonen altijd kunnen worden uitbetaald en boetes altijd kunnen worden voldaan)
- Inhoudelijke controle door de Kamer van Koophandel
- Aansprakelijkheid van de inlener
- Bestuursrechtelijk bestuursverbod voor malafide ondernemers
- Meldplicht bij ongelukken voor uitzendbureaus
- Buitenlandse uitzendbureaus

Eerlijk werk garanderen:

- *Due diligence* in jaarverslagen inleners en uitzenders
- Gegarandeerd minimumloon voor de eerste twee maanden
- Geen schulden opbouwen
- Transparantie over de minimum inhuur-uurprijs; zo nodig een minimum invoeren (gebaseerd op het minimumloon met een door sociale partners vast te stellen opslag voor de kosten van arbeidsbemiddeling)

Afhankelijkheid van werkgevers tegengaan:

- Ontkoppeling van arbeidscontract en huurcontract

Toegang tot het recht verbeteren:

- Instellen van een arbeidscommissie

⁶¹ Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen (Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen 4), p. 30, 55-56. Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 35095, nr. 10.

⁶² In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

Betere handhaving en toezicht:

- Samenhang in toezicht
- Gegevensuitwisseling
- Meer capaciteit
- Grensoverschrijdend werken
- Onaangekondigd inspecteren en meldplicht aan Arbeidsinspectie
- Omgekeerde bewijslast
- Toezicht op registratie van arbeidsmigranten

5.3.1 Kabinetsreactie

Het kabinet omarmde in zijn reactie (14 december 2020) alle aanbevelingen uit het eindrapport van het Aanjaagteam, maar wees ook op de naderende verkiezingen. Aanbevelingen die wetswijzigingen (verplichte certificering, ontkoppeling arbeids- en huurcontract) of investeringen (uitbreiding handhavingscapaciteit) vereisen, zou het kabinet niet meer zelf kunnen doorvoeren, maar wel gaan voorbereiden.⁶³ Uit de kabinetsreactie blijkt verder dat een en ander nog heel veel overleg met de sociale partners en andere betrokken actoren en veel nader onderzoek zou vergen.

Het uitwerken van verplichte certificering zou ‘uiteraard in overleg met sociale partners en de betrokken partijen’ gebeuren. Eveneens in samenspraak met sociale partners werd al aan de vormgeving van een waarborgsom gewerkt en het kabinet ging in overleg met de banken en de Belastingdienst over de invoering van het verplicht bezit en gebruik van een g-rekening. De verkenning naar een bestuursrechtelijk bestuursverbod (voor malafide uitleners, om te voorkomen dat ze steeds een ander uitzendbureau oprichten) werd ook voortgezet. De aanbevelingen gericht op eerlijk(er) werk nam het kabinet mee in gesprekken met sociale partners. Ook over de ontkoppeling van huur- en arbeidscontract ging het kabinet in overleg met sociale partners. Datzelfde gold voor de aanbeveling om een arbeidscommissie in te stellen. Het kabinet erkende dat zo’n geschillencommissie ‘positief kan bijdragen aan de mogelijkheden voor arbeidsmigranten om zich op hun rechten te beroepen’, maar tegelijkertijd moest ‘nauwkeurig worden uitgezocht hoe een dergelijke commissie zich zou verhouden tot bestaande organisaties en sectorale geschillencommissies.’⁶⁴

Met betrekking tot de aanbevelingen voor betere handhaving en toezicht wees het kabinet erop dat het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 sinds september 2020 operationeel was en in ieder geval tot augustus 2021 operationeel zou blijven. Ook schreef het kabinet al fors te hebben geïnvesteerd in de handhavingscapaciteit van de Arbeidsinspectie. Besluitvorming over verdere uitbreiding was aan het volgende kabinet, maar het kabinet zette al wel wat zaken in gang, zoals ‘het inschakelen van een onafhankelijke partij om te adviseren over gegevensuitwisseling.’⁶⁵

Het kabinet wees er verder op dat de beleidsrichtingen gepresenteerd door de commissie-Borstlap ook voor arbeidsmigranten belangrijke verbeteringen zouden kunnen brengen. Naar aanleiding van het advies van het Aanjaagteam zou nog een extra beleidsrichting onderzocht worden, ‘namelijk het beperken van de mogelijkheid tot het inroepen van het uitzendbeding door de uitzendwerkgever indien de arbeidsvraag vanuit de inlener niet ophoudt of vermindert.’

⁶³ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

Daarbij zou ook de samenhang met de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht en de uitzondering op de ketenregeling worden betrokken.⁶⁶

In paragraaf 5.6 bespreken we de stand van zaken omtrent de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam eind 2022. In de volgende paragrafen bespreken we eerst de visies van de door ons geïnterviewde actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de aanbevelingen van het Aanjaagteam (paragraaf 5.4). Vervolgens analyseren we, eveneens grotendeels op basis van deze interviews, de effecten en werking van de arbeidsverhoudingen en de regels inzake uitzendarbeid tijdens de pandemie (paragraaf 5.5).

5.4 Probleemdefinities van actoren

Wat zijn de visies van diverse actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten? In hoeverre zijn ze het eens met de aanbevelingen van het Aanjaagteam?

Niet verrassend is dat de visies van verschillende betrokken actoren sterk uiteenlopen.

5.4.1 Misstanden als structureel kenmerk of incident

Met name vakbondsrespondenten zien misstanden als inherent aan de wijze waarop arbeidsmigranten worden geworven en ingezet in de onderzochte sectoren, die volgens hen wordt gekenmerkt door een benadering van arbeid als bulkgoed en verdienmodellen op kosten van de arbeidsmigranten. Een respondent van de FNV verwoorde het als volgt:

‘Er bestaat een migratie-industrie, van wervings- en selectiebureaus, vervoerspecialisten, huisvesters, uitzenders, inleners die allemaal wat moeten verdienen aan de tewerkstelling van de arbeidsmigrant. Het is met andere woorden een verdienmodel. Waarbij de arbeidsmigrant bovendien nog goedkoper is dan een reguliere werknemer, en daarenboven nog meer accepteert.’

Uitzenders en inleners en hun brancheorganisaties benadrukken dat misstanden moeten worden aangepakt, maar vinden ook dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen bonafide en malafide uitzendbureaus en (één respondent) tussen *non-compliance* en malafiditeit:

‘Er zijn veel meer goede voorbeelden dan slechte. Maar het beeld wordt bepaald door de slechte.’

‘Er is nog wel een verschil tussen non-compliance en malafiditeit. Als je niet het juiste loon betaalt, dan is dat erg, maar dat is nog wat anders dan dat je mensen onderdrukt, uitbuit of besteelt’.

Tegelijkertijd valt uit de verhalen van deze en andere respondenten op te maken dat ze om te kunnen concurreren (de uitzenders op de markt voor uitzendarbeid en andere driehoeksrelaties, en de inleners op internationale markten), moeten besparen op (arbeids)kosten. De sector maakt daarbij wel enig verschil. De vleessector en de land- en tuinbouw werden door veel respondenten genoemd als sectoren met lage marges.

‘De keten knijpt elkaar uit en ergens onderin staat dan een meneer of mevrouw die tomaten te plukken of die koe uit te benen.’

5.4.2 ‘Package deals’ als verdienmodel of kostenpost

Het totaalpakket dat uitzendbureaus arbeidsmigranten en inlenende werkgevers bieden, heeft als alles goed geregeld wordt voordelen voor zowel de arbeidsmigrant als de inlenende werkgever. Dan moet alles echter wel volgens de regels en met oog voor de kwetsbare positie van

⁶⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

de arbeidsmigrant geregeld zijn. De Arbeidsinspectie constateerde in een rapportage over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting dat *package deals* voor werken en wonen kunnen fungeren als een constructie om kosten te reduceren:

‘Wettelijk mag maximaal 25% van het WML-loon voor gecertificeerde huisvesting worden verrekend. Omgekeerd wordt die 25%, dat is circa 400 euro per maand bij WML-loon, daarmee een soort richtlijn en een verdienmodel op zichzelf. Dat prikkelt ‘package deals’ voor werken en wonen, en ook tot veel mensen per woning. Bijvoorbeeld acht in een eengezinswoning, meer dan maximale bezetting in woningen op vakantieparken, etc. zodat de huuropbrengst meer is dan de marktconforme huur.’⁶⁷

Ook onze vakbondsrespondenten zagen de totaalpakketten als een verdienmodel op kosten van de arbeidsmigrant. De geïnterviewde uitzenders zeiden het regelen van huisvesting, zorgverzekering, woonwerkvervoer etc. te zien als een takenpakket dat ze liever kwijt dan rijk zouden zijn en waarop ze soms moeten toelagen. Duidelijk is wel dat het zonder het aanbod van een totaalpakket veel lastiger zou zijn om arbeidsaanbod uit landen als Roemenië en Bulgarije te werven. En ook dat arbeidsmigranten die liever rechtstreeks en vast bij de inlener in dienst zouden treden in dat streven belemmerd kunnen worden doordat ze dan niet langer kunnen blijven wonen in de door het uitzendbureau geregelde huisvesting.

Een inlener vertelde dat dit het bij de krappe woningmarkt voor arbeidsmigranten een stuk lastiger maakt om de overstap te maken van het uitzendbureau naar zijn bedrijf. Enkele arbeidsmigranten die hij inhuurt willen daarom vooralsnog niet bij hem in dienst komen. Twee andere inleenkrachten, een stel, hielp hij een woning te vinden waarna ze bij hem in vaste dienst kwamen.

5.4.3 Inleners willen wel/geen verantwoordelijkheid nemen

Verschillende respondenten vonden dat de kern van de problematiek rond de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitzender en inlener zit. Inleners zouden ‘voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten’ en de verantwoordelijkheid voor alles waarvoor ze niet juridisch aansprakelijk kunnen worden gehouden bij het de uitzenders neerleggen.

‘In die driehoeksverhouding tussen een opdrachtgever als inlener en de uitzendorganisatie die daartussen staat en die werknemer, zijn een aantal verantwoordelijkheden gewoon niet goed gelokaliseerd. We hebben het zo geregeld dat dat uitzendbureau formeel en rechtspositioneel gezien de werkgever is. Prima, dat klopt ook [...], maar dat leidt er ook toe dat die inlener zijn handen aftrekt van de verantwoordelijkheid voor alle andere aspecten van dat leven van die arbeidsmigrant [...] tot en met zaken die normaal in een bedrijf des personeelszaken zijn, daar vallen deze mensen volkomen buiten.’

De perceptie dat inleners geen verantwoordelijkheid (willen) nemen voor arbeidsmigranten, werd niet gedeeld door de geïnterviewde inleners en hun brancheorganisaties. Verschillende inleners vertelden dat ze niet willen en kunnen zorgen voor huisvesting en andere zaken die door uitzendbureaus geregeld worden, maar dat ze de uitzendbureaus waarmee ze samenwerken wel bevragen over de huisvesting en de arbeidsvoorwaarden van de arbeidsmigranten, loonstroken controleren, enzovoort. Er zijn ook inleners die zelf een flexcoördinator hebben aangesteld. De flexcoördinator van een distributiecentrum vertelde regelmatig met een groepje arbeidsmigranten om de tafel te gaan zitten om hun meningen, wensen en behoeften te peilen. Respondenten van brancheorganisaties voor de vleessector en de land- en tuinbouw zeiden hun

⁶⁷ Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29544, nr. 1080.

leden al vóórdat het Aanjaagteam met zijn aanbevelingen kwam, te hebben aangeraden om zelf eens op woonlocaties te gaan kijken:

‘Misschien denken ze: mijn uitzendbureau is gecertificeerd, dus prima. Maar wij adviseren wel: ga ook eens op de woonplek kijken. Als je alleen kijkt of er een certificaat is, en verder niet, dan ben je niet voldoende bewust bezig. Vaak zijn het goedwillende bedrijven, maar ze hebben het druk en bij de kleinere bedrijven hebben ze geen aparte personeelsfunctionaris.’

Toch lijkt er ook bij wat grotere bedrijven wel een neiging te bestaan om niet verder te kijken dan naar certificaten:

‘Onze bureaus... als ik op zo’n park kom dan letten we daar ook wel op, dan praten we daar wel over. Maar zij zijn al bij de ABU aangesloten, dus ik neem aan dat die ook instanties hebben die daar controleren en dan ook wijzen op gebreken of wat dan ook.’

Uit de verhalen van respondenten uit de uitzendbranche bleek bovendien dat uitzendbureaus gedwongen worden om op prijs te concurreren en dat de winstmarges zeker in sectoren als de vleesindustrie en de land- en tuinbouw laag zijn.⁶⁸ Volgens een respondent van een private handhavingsinstantie bedingen inleners soms zulke lage tarieven dat de cao feitelijk niet meer na te leven is:

‘Uitzendbureaus zijn in de kern dienstverleners [...] en daarmee gaan ze eigenlijk gewoon te ver. Dat begint nu wel minder te worden, maar je kunt eigenlijk wel zeggen: als jij bij die inlener [...] mensen wegzet, dan kun je bijna de klok erop gelijkzetten dat je de cao niet kunt naleven, die tarieven zijn zo slecht. Dan lijkt het op basis van volume wel een interessante klant, maar eigenlijk zou je gewoon moeten weigeren. Maar dat durven ze niet, want dan gaat een ander het doen.’

5.4.4 Arbeidsmigranten worden wel/niet in het uitzendregime gehouden

Volgens de geïnterviewde werkgevers is er al een tendens naar meer duurzame arbeidsrelaties: minder contracten met uitzendbeding en oproepcontracten, meer contracten voor bepaalde of zelfs onbepaalde tijd bij uitzendbureaus, en arbeidsmigranten zouden ook vaker de mogelijkheid geboden krijgen om bij inleners in dienst te komen.

De druk van de markt is een belangrijke factor. Er is volop werk, het aanbod wordt krappere, en uitzenders willen goede werknemers vasthouden; die zouden daarom na een aantal tijdelijke contracten vaker een vast contract aangeboden krijgen. Voor uitzendbureaus die onder de werkingssfeer van de cao voor de vleessector vallen, gold overigens al dat ze niet met uitzendbedingen kunnen werken. Ook de Wab (hogere ww-premie voor werknemers met flexibel contract) werd als factor genoemd. Diezelfde Wab leidt echter ook tot het uitwijken naar A1 constructies. Respondenten uit de uitzendbranche vertelden dat uitzendbureaus sinds de invoering van de Wab veel verzoeken krijgen van opdrachtgevers, met name uit de land- en tuinbouw, om arbeidskrachten via A1 constructies te laten werken (zie ook tekstkader 2).

Het volgende voorbeeld, van een uitzender die actief is in de agrarische sector, illustreert dat tijdelijke contracten kunnen worden gebruikt als selectie-instrument, en ook dat een vast contract toch nog jarenlang op zich kan laten wachten:

‘Wij werken met fase A contracten, dus mensen komen hier naartoe, krijgen een fase A contract voor vier weken en dat wordt gewoon automatisch verlengd, in feite is dat een contract voor 52 weken, en daarna krijgen ze een fase B contract. Gedurende drie jaar kunnen ze maximaal zes

⁶⁸ Ook in een in opdracht van het ministerie van SWZ verricht onderzoek naar driehoeksrelaties maakten alle geïnterviewden melding van een toenemende concurrentie op prijs. De marge van uitzenders zou de afgelopen decennia sterk zijn gedaald (De Beleidsonderzoekers 2020, p. 66).

detachingscontracten krijgen en dan krijgen de goede medewerkers een vast contract. [...] Wij zijn ook voornemens om meer fase C contracten te geven voor de mensen die dat ook echt verdienen.'

Werkgevers benadrukken verder dat arbeidsmigranten zelf vaak geen vast contract willen; flexibiliteit heeft ook voordelen voor hen:

'Veel mensen willen helemaal geen vast contract, die zeggen: ik ben flexibel en dat bevalt me wel, ik vind het fijn om er even twee, drie maanden uit te zijn.'

Op de vraag of er wel eens arbeidsmigranten zijn die vragen of ze bij het bedrijf zelf in dienst kunnen komen, antwoordt een inlener: 'Nauwelijks. Dat heeft ook te maken met de vrijheid die ze nu hebben; ze zien ook wel van als ik dan een contract krijg, krijg ik een bijna vast rooster, een aantal vaste vakantiedagen. Er zijn maar weinig mensen die dat willen.'

Tekstkader 5.2: Substitutie van duurdere door goedkopere arbeidsvormen

Verschillende respondenten brachten de substitutie van duurdere door goedkopere arbeidsvormen, met name A1-constructies, ter sprake. De Wab helpt om uitzendkrachten een vast contract te geven, maar leidt ook tot verzoeken van opdrachtgevers aan uitzendbureaus om arbeidskrachten via in andere lidstaten gevestigde (uitzend)ondernemingen te laten werken.⁶⁹ De Detacheringsrichtlijn maakt het mogelijk dat gedetacheerde werknemers twee jaar sociaal verzekerd blijven in de lidstaat waar de werkgever normaal gesproken actief is; de sociale premies zijn dan in dat land verschuldigd (en zijn veelal lager dan de Nederlandse). Bij een kort verblijf in Nederland is ook de loonbelasting in dat land verschuldigd. Voor de opdrachtgevers heeft A1-verloning als voordeel dat het inhuurtarief lager is. Daarnaast kan een ruimer arbeidsaanbod worden aangeboden doordat de Detacheringsrichtlijn ook detachering van derdelanders in dienst bij een in een andere lidstaat gevestigde onderneming toestaat.

De brancheorganisaties van de uitzendsector wijzen A1 af, maar zeggen het hun leden niet te kunnen verbieden, omdat de ACM dat niet toe zou staan. De ABU heeft de afwijzing van A1 en *contracting* wel in de preambule van zijn Fair Employment Code Arbeidsmigranten opgenomen: 'De ABU beoogt met deze code bij te dragen aan meer zekerheid voor de arbeidsmigrant, het verhogen van de kwaliteitsstandaard van dienstverlening, eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld in de branche. Het gebruik van A1-verloning en *contracting* staat op gespannen voet met deze doelen. Daarom wijst de ABU het gebruik van deze vormen af.'⁷⁰

LTO Nederland en Glastuinbouw Nederland raden het gebruik van A1-verloning niet aan en wijzen hun leden op de risico's.⁷¹ Zij signaleren dat die leden soms van hun bank of boekhoudkantoor het advies krijgen om door middel van A1-verloning op hun arbeidskosten te besparen en dan al snel geneigd zijn om dat te doen. Ook worden leden benaderd door intermediairs die A1-constructies aanbieden. Risico's zijn volgens een respondent uit de sector 'dat mensen op een oneigenlijke manier naar Nederland worden gehaald, ook van buiten de EU, dat de betreffende bureaus niet NEN-gecertificeerd zijn, dat er premies worden ingehouden maar niet afgedragen. Mensen krijgen dan niet waar ze recht op hebben en in het kader van de ketenaansprakelijkheid kunnen de inleners daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Het kan ook tot negatieve publiciteit en tot verlies van retail keurmerken leiden.'

De brancheorganisaties van de uitzendsector zijn tegen het gebruik van A1-verloning, maar volgens een van de door ons geïnterviewde uitzenders hebben verschillende grotere uitzenders een aparte onderneming in een andere lidstaat opgezet om toch met A1-constructies te kunnen werken.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld 'Drie rijbanen en de A1', abu.nl, 28 augustus 2020.

⁷⁰ Zie de ABU-Fair Employment Code Arbeidsmigranten; deze is te vinden op abu.nl/app/uploads/2021/01/ABU-Fair-Employment-Code-en-charter.pdf.

⁷¹ 'A-1 verloning: niet zonder gevaren', 16 augustus 2022, werkgeverslijn.nl, laatste update: 16 augustus 2022.

Zowel vanuit de land- en tuinbouw als de uitzendbranche wordt gepleit voor tewerkstellingsvergunningen voor derdelanders, in plaats van de A1-constructies.⁷²

5.4.5 Malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt

Waar alle betrokken actoren het wel over eens zijn, is dat malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt, om een eerlijk speelveld binnen de sector te creëren en eerlijk(er) werk voor arbeidsmigranten te kunnen waarborgen. Daarom is er binnen de uitzendbranche ook steun voor de door het Aanjaagteam aanbevolen verplichte certificering van uitzendbureaus.⁷³ Ook alle andere door ons geïnterviewde actoren onderschreven deze aanbeveling, waarbij sommigen wel aantekenden dat de bestaande (SNA) normen te licht zijn. In de cao's voor de vleessector en de land- en tuinbouw (en de lidmaatschapseisen van brancheverenigingen) stond overigens al dat de aangesloten bedrijven alleen met gecertificeerde uitzendbureaus samenwerken.

'SNA is qua scoop goed en je zou eigenlijk willen, dat is ook één van de adviezen van Roemer, dat die norm aan iedereen wordt opgelegd. Het is nu een private afspraak maar wat mij betreft mag die ook verplicht worden, want dat helpt ons allemaal.'

'Verplichte certificering is prima, dan bouw je in ieder geval enige zekerheid in. Maar je moet ook op kunnen treden als je merkt dat een uitzendbureau niet aan de normen voldoet.'

5.4.6 Toezicht en handhaving zijn cruciaal

Waar alle betrokken actoren het ook over eens zijn, is dat de aanpak van malafiditeit staat of valt met toezicht en handhaving. Respondenten uit de uitzendsector verwoordden het als volgt:

'Als je niet controleert heeft het geen enkel nut. Er zijn nu veertien, vijftienduizend uitzendbureaus actief, daarvan zijn er vijfduizend gecertificeerd, die andere tienduizend [...] regelen alles zelf, maar niemand controleert dat. Als er iets aan de hand is moeten altijd de usual suspects opdraven bij de minister, en dat is het gereguleerde deel. [...] Het lijkt me prima als die andere tienduizend ook wat moeten doen, maar dan moet je het wel controleren.'

'Handhaving is echt key. Als je dat niet serieus opplust, dan kan je nog zoveel regels maken, maar als je ze nu al niet kunt handhaven, wat heeft het dan voor zin. [...] Ik zou als ik het volgende kabinet was één kabinetsperiode disproportioneel veel extra investeren in handhaving, zodat er een shock effect [...] door de markt gaat [...].'

Tegelijkertijd bestond bij verschillende respondenten wel zorg over de omvang van de certificeringsoperatie, of er voldoende capabele en integere inspecteurs te vinden zullen zijn als alle bestaande niet-gecertificeerde uitzendbureaus certificering gaan aanvragen:

'Waar de SNA nu per jaar vijfduizend inspecties uitvoert, ga je naar een systeem waarin zestien-duizend uitzendbureaus geïnspecteerd moeten worden, door private instellingen. Het systeem staat of valt met de kwaliteit van de inspecteurs. [...] Het oordeel van de inspecteurs wordt bepalend voor het voortbestaan van het bedrijf. Dus de druk op de inspecteurs wordt enorm groot. Hoe borg je de veiligheid en de integriteit van de inspecteurs, dat vind ik wel een belangrijk aandachtspunt. Het wordt nu naar de private markt geschoven, maar waar zit dan de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie, waar kunnen bedrijven op vertrouwen?'

⁷² 'LTO Lobby', lto.nl, 20 april 2022; 'Drie rijbanen en de A1', abu.nl, 28 augustus 2020.

⁷³ Zie bijvoorbeeld ABU 2020; zie ook de *position papers* voor een rondetafelgesprek over uitzendbureaus met Kamerleden, tweedekamer.nl, 28 juni 2021.

Deze zorgen kwamen ook naar voren in de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel waarin een certificeringsplicht wordt geregeld.⁷⁴

5.4.7 Meningen over (andere) aanbevelingen van het Aanjaagteam

De aanbevelingen van het Aanjaagteam over regulering van de uitzendbranche en uitbreiding van de handhavingscapaciteit kunnen op brede steun rekenen. Hoe dachten respondenten over andere aanbevelingen met betrekking tot arbeidsverhoudingen?

Verscheidende respondenten vonden het vooral ook goed dat het Aanjaagteam aanbeval om inleners meer verantwoordelijk te maken, wat ook aansluit bij de roep om meer handhaving.

Over een waarborgsom voor uitzendbureaus waren de meningen, ook binnen de uitzendsector, verdeeld. Voor kleine ondernemingen zou een waarborgsom van 100.000 euro moeilijk op te brengen zijn, terwijl 'de grootste boef' zo'n som moeiteloos op tafel zou leggen, aldus een sceptische respondent.

Ook over het ontkoppelen van arbeids- en huurcontract bestond geen consensus. De meeste respondenten vonden het belangrijker dat de huisvesting goed geregeld is, met betrouwbare keurmerken of certificaten. Ze wezen erop – het Aanjaagteam deed dat zelf overigens ook – dat de krapte op de woningmarkt het voor arbeidsmigranten erg lastig maakt om zelf woonruimte te vinden. Een andere kanttekening was dat het niet meer direct kunnen verrekenen van de huur met het loon nadelen kan hebben:

'Ik begrijp de achterliggende gedachte, maar [...] zeker in de shortstay markt kan het zomaar van de ene dag op de andere dag naar een andere locatie toe gaan en als je als huisvester zeker wil zijn van je inkomen, moet je dan gaan werken met voorschotten of borgen. [...] Ik weet niet of de arbeidsmigrant daar zelf op zit te wachten.'

Respondenten bij gemeenten en land- en tuinbouworganisaties hadden de indruk dat het in de agrarische sector juist beter werkt als de werkgever de huisvesting regelt:

'We zien als gemeente eigenlijk het tegenovergestelde. Het gaat goed bij agrarische bedrijven, uitzonderingen daargelaten, en ook bij een aantal uitzendbureaus die zelf voor de huisvesting zorgen. [...] Waar het niet goed gaat, zijn juist de plekken waar die scheiding er wel is. [...] De huisvester verdient alleen aan het verhuren van bedden, het interesseert hem niet wie er in die bedden liggen. Waar het niet gescheiden is, wil die werkgever dat wel graag weten [...], hij wil weten of die mensen de volgende dag weer op het werk komen.'

'Het loskoppelen van huisvesting en arbeid, daar zit ook een andere kant aan. Want de werkgever is er veel aan gelegen om zich te onderscheiden van andere werkgevers door goede huisvesting. Natuurlijk zijn er werkgevers die misbruik van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten maken, maar gooi niet het kind met het badwater weg. De vraag is ook of een werknemer erbij gebaat is als hij bij een pandjesbaas moet gaan huren. Daar is het risico op uitbuiting wellicht groter.'

Bij een inkomensgarantie voor de eerste twee maanden bestonden met name aan werkgeverskant bedenkingen:

'In dat laaggeschoolde werk krijg je ook, ik noem het maar even, de pubers vanuit Europa op bezoek. In Polen kan het gebeuren dat er lichtvaardig wordt besloten: we gaan drie maanden in Nederland veel geld verdienen. [...] Dus ik zou niet graag de garantie willen geven dat iedereen

⁷⁴ De consultatie vond plaats in de zomer van 2022. De reacties zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

die komt twee maanden okay is, want je kent die gasten niet en dan zit je er twee maanden aan vast.'

'Het idee is hoe dan ook goed. Bij de ABU hebben we ook gekeken van kunnen we daar invulling aan geven in onze code [...]. Maar dat had heel veel haken en ogen, ook ACM-technisch: wat mag wel, wat mag niet, waarom een arbeidsmigrant wel en een Nederlander niet. [...] Tegelijkertijd zijn er ook veel arbeidsmigranten die bewust hiernaartoe komen om [...] voor een plukseizoen van drie weken hier te werken.'

'Wij zien er meer in dat als je mensen hiernaartoe haalt, je ze in ieder geval kan aanbieden dat ze voor een bepaalde periode werk hebben. Daar zien we meer in dan in een vast minimum inkomen voor de eerste maanden. Want we hebben best wel veel mensen die hiernaartoe komen en na een dag werken denken van ik ga liever ergens anders werken.'

Dit laatste (iets van een werkzekerheidsgarantie geven) gebeurt volgens respondenten uit de uitzendbranche ook al wel; daarbij zou het volgens hen helpen als opdrachtgevers aan uitzenders laten weten dat ze voor langere tijd werk hebben. Overigens is de door het Aanjaagteam aanbevolen inkomensgarantie intussen wel opgenomen in de uitzend-cao en de vlees-cao.

Onze vakbondsrespondenten misten in het eindrapport van het Aanjaagteam aanbevelingen om het gebruik van uitzendcontracten helemaal aan banden te leggen. Een respondent uit de uitzendsector zag wel mogelijkheden om in de uitzend-cao af te spreken dat na zes maanden onderbreking de telling niet opnieuw begint (waarmee uitzendkrachten eindeloos in het uitzendregime kunnen worden gehouden). Voor zover ons bekend heeft dit nog niet tot concrete voorstellen geleid.

Tekstkader 5.3: Voorbeelden van good practices

Het is voor vakbonden lastig om leden te werven – en behouden – onder arbeidsmigranten die via uitzendbureaus werken. Eén uitzendbureau is met de FNV overeengekomen dat het uitzendbureau de vakbondscontributie betaalt. Het uitzendbureau doet dit omdat het fatsoenlijk wil opereren in de markt. Arbeidsmigranten krijgen na aankomst een introductie. Aan het eind daarvan komt iemand van de FNV over de vakbond vertellen en kunnen migranten desgewenst lid worden.

De flexcoördinator van een inlener, een distributiecentrum, houdt eens in de zes weken rondetafelgesprekken met arbeidsmigranten, om hun meningen, wensen, behoeften te peilen. 'Ik nodig willekeurig een aantal uitzendkrachten uit, zonder agenda, en vraag: nou vertel maar, waar wil je het over hebben. Het kan over [het inlenende bedrijf] gaan, over het uitzendbureau, over het werk, privé. Dan komen allerlei zaken naar boven waar ze vragen over hebben.' Hij houdt deze gesprekken in het Engels of met iemand erbij die kan tolken.

Een uitzendbureau dat onder meer actief is in de agrarische sector regelde een speciale quarantainelocatie voor arbeidsmigranten die (onder meer na inreis) in quarantaine moesten. Tijdens het hoogseizoen kwamen daar wekelijks 60-90 arbeidsmigranten aan, en tijdens de hoogste coronagolven zaten wel 10% van de arbeidsmigranten in quarantaine. Het uitzendbureau nam drie fte aan medewerkers extra aan om te informeren, boodschappen te bezorgen en na te bellen. Opdrachtgevers waren niet altijd begripvol, omdat uitzendkrachten van andere bureaus niet altijd in quarantaine hoefden. Er zijn daardoor ook wel arbeidsmigranten die dit bureau had geworven naar andere uitzendbureaus vertrokken. Ze kregen weliswaar doorbetaald tijdens quarantaine, maar slechts 90% zoals bij ziekte, en geen overuren en ploegentoeslagen, zodat ze toch minder inkomsten hadden.

Een gemeente vraagt werkgevers om bij aanvragen om huisvesting kenbaar te maken hoe zij het begrip goed werkgeverschap vormgeven. De gemeente vraagt daarbij aandacht voor aspecten als het wegwijs maken in de omgeving en het aanbieden van taal- en andere cursussen, maar ook voor de doorgroei van flexcontracten naar meer duurzame vervolcontracten. Bij initiatieven voor de huisvesting van meer dan 80 arbeidsmigranten wordt de naleving van het goed werkgeverschap

vastgelegd in een anterieure overeenkomst met een boeteclausule. Jaarlijks moet de werkgever een verslag bij de gemeente indienen waarin de maatschappelijke verantwoording wordt beschreven.⁷⁵

5.5 De impact van de coronapandemie

Tijdens de eerste maanden van de coronapandemie werd duidelijk dat arbeidsmigranten, die tijdens de lockdowns vitale processen (distributie, vleesverwerking, oogsten) gaande hielden, een bovengemiddeld risico op besmetting met het coronavirus liepen. Daarmee werden ook bestaande problematische aspecten van de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten (en het juridisch kader rond die arbeidsverhoudingen) breder zichtbaar – en pregnanter, omdat ze arbeidsmigranten extra kwetsbaar maakten voor besmetting. In de interviews met diverse betrokken actoren hebben we gezocht naar antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe heeft het juridisch kader tijdens de pandemie gewerkt?
- Arbeidsmigranten zijn vaak niet alleen voor werk maar ook voor huisvesting afhankelijk van hun (uitzend)werkgever; wat voor effecten had dit tijdens de pandemie?
- In hoeverre heeft de pandemie tot veranderingen in de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de driehoeksrelaties waarvan ze deel uitmaken geleid?

5.5.1 Effecten juridisch kader rond uitzendwerk tijdens de pandemie

Zowel de Arbeidsinspectie als vakbonden en ngo's constateerden dat arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken, geneigd waren om bij klachten of ziekte door te werken vanwege de aard van hun contract (vaak een contract met uitzendbeding, dat bij ziekte of als het werk stopt automatisch eindigt) en hun afhankelijkheid van het uitzendbureau voor huisvesting en woonwerkvervoer. Ook kwam het voor dat ze door hun werkgevers onder druk werden gezet om door te werken.⁷⁶ De Arbeidsinspectie, ngo's, vakbonden en vertegenwoordigingen van herkomstlanden ontvingen meldingen en klachten hierover, naast klachten van arbeidsmigranten die zich niet veilig voelden op het werk omdat collega's met klachten doorwerkten – en dat ook konden omdat er door de (uitzend- of inlenende) werkgever onvoldoende toezicht werd gehouden op naleving van de RIVM-richtlijnen.⁷⁷ Het volgende voorbeeld illustreert dat ook uitzendbureaus die de richtlijnen wél volgden daar last van hadden:

Een uitzendbureau dat zijn best deed om alle richtlijnen en adviezen te volgen, vond het lastig dat sommige andere bureaus het minder nauw namen. De uitzendkrachten van verschillende bureaus werkten wel samen op dezelfde werkvloer, waardoor het besmettingsrisico voor iedereen werd verhoogd. Alhoewel het uitzendbureau arbeidsmigranten die in quarantaine moesten doorbetaalde, vertrok een aantal toch naar andere bureaus, waar ze niet in quarantaine hoefden. Wat ook niet hielp, was dat de Nederlandse overheid slechts 'dringende adviezen' gaf, geen dwingende regels met handhaving. Het was aan arbeidsmigranten die in eigen land anders gewend waren, moeilijk uit te leggen dat die adviezen wel gevolgd moesten worden. 'En wij waren de boosdoeners', aldus de respondent van het uitzendbureau.

Het juridisch kader rond uitzendwerk voorzag (en voorziet) niet in een situatie die zich tijdens de pandemie heel vaak voordeed: veel arbeidsmigranten moesten in quarantaine zonder ziek

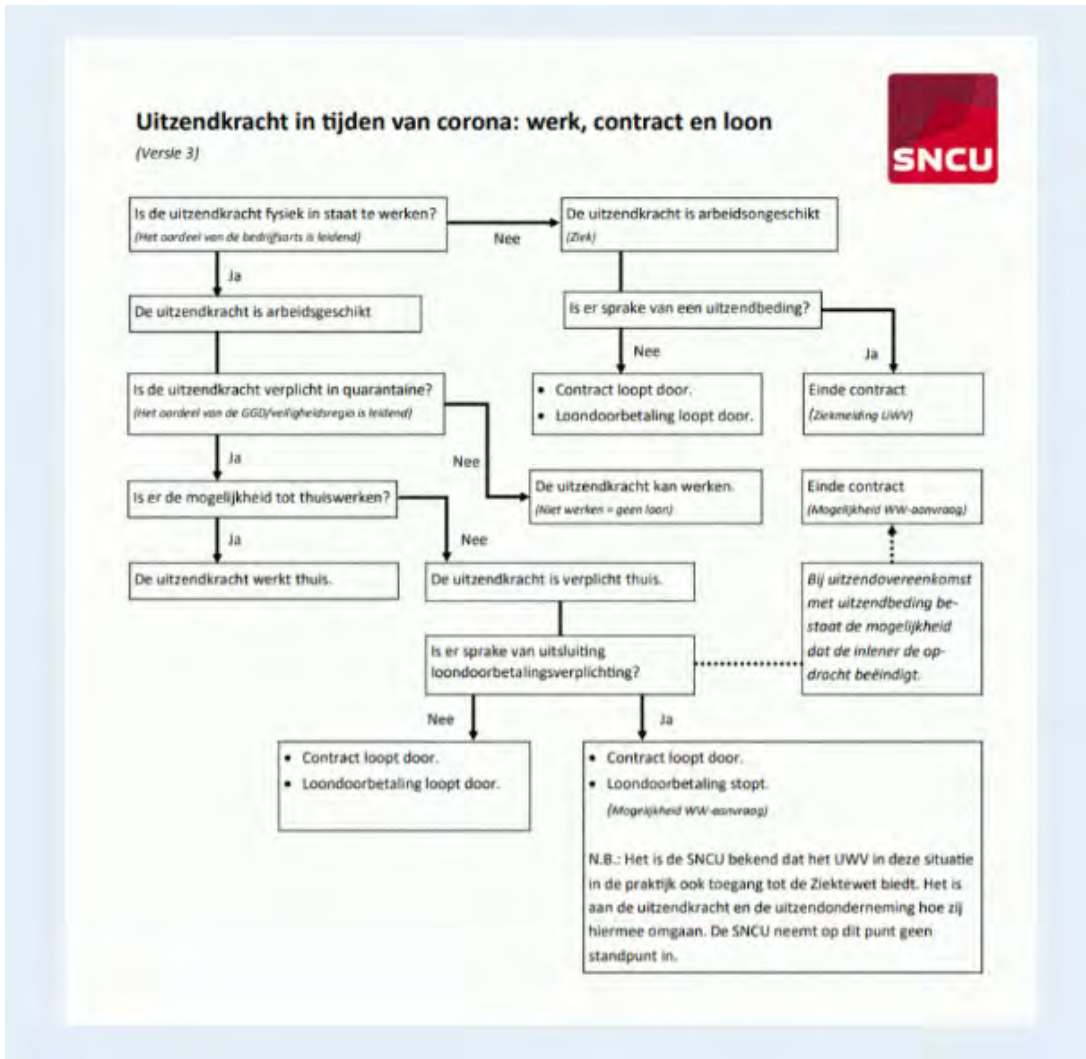
⁷⁵ Beleid huisvesting arbeidsmigranten 2021, Gemeentebld van de gemeente Peel en Maas, nr. 145194, 10 mei 2021.

⁷⁶ Inspectie SZW 2021a, p. 21; Inspectie SZW 2021b, p. 27 e.v.; 'Werknemers slachterij Van Rooi: wij moesten werken met coronaklachten', nos.nl, 2 augustus 2020.

⁷⁷ Zie ook hoofdstuk 7, over de uitkomsten van de enquête onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.

te zijn, bijvoorbeeld vanwege een zieke of besmette huisgenoot of na inreis.⁷⁸ De hoofdregel in het arbeidsrecht schrijft voor dat de werkgever het loon doorbetaalt als er niet wordt gewerkt, tenzij de oorzaak daarvan in redelijkheid voor rekening van de werknemer behoort te komen (bijvoorbeeld als de werknemer is afgereisd naar een gebied waarvoor een negatief reisadvies geldt en daarom na terugkeer in quarantaine moet). Voor uitzendwerknemers ligt het ingewikkelder: het hangt van hun contract af (of er sprake is van een uitzendbeding en/of uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting) of de werkgever verplicht is tot loondoorbetaling. De SNCU publiceerde op zijn website een 'stroomschema' waarmee kon worden bepaald of er tijdens quarantaine een loondoorbetalingsverplichting bestond (zie afbeelding 1).

Afbeelding 5.1: SNCU stroomschema loondoorbetalingsverplichting tijdens quarantaine



Bron: sncu.nl/corona/stroomschema

⁷⁸ Bij ziekte geldt dat een contract met uitzendbeding eindigt; het uitzendbureau dient de werknemer dan aan te melden bij het UWV voor een Ziektewetuitkering. Het UWV zou ook in situaties van verplichte quarantaine waarin de loonbetaling stopte omdat de loondoorbetalingsverplichting was uitgesloten, in de praktijk soms toegang tot de Ziektewet hebben geboden.

Bij FairWork en andere ngo's, ambassades van herkomstlanden en de helpdesk van SNCU melden zich arbeidsmigranten die niet doorbetaald werden tijdens quarantaine of die wilden weten waar ze recht op hadden:

'De meeste vragen gaan over situaties dat iemand op het werk of iemand in het huis waar ze wonen ziek is of corona heeft, en dan moeten ze thuisblijven terwijl ze zelf niet ziek zijn. Dan hebben ze vragen over hoe dat geregeld is, hoe het zit met doorbetaling van hun loon. [...] Het is nog steeds niet helemaal duidelijk wanneer de werkgever wel verplicht is om door te betalen en wanneer niet. Waar ligt het risico, bij de werkgever of bij de werknemer, dat kan per situatie verschillen.'

Brancheorganisaties van de uitzendbranche en inlenende bedrijfstakken kregen vragen en klachten van werkgevers die zich afvroegen of ze verplicht waren tot loondoorbetaling of die het onredelijk vonden dat ze dat verplicht waren als een werknemer in quarantaine moest vanwege zieke huisgenoten. De NBBU vermeldde bij de veel gestelde vragen op zijn website:

*'Gedurende de quarantaine geldt het volgende: Indien er sprake is van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding of wanneer de loondoorbetalingsverplichting is uitgesloten en de werknemer geen arbeid heeft verricht hoeft de werkgever het loon niet door te betalen. Echter is er nog geen specifieke jurisprudentie over quarantaine door omstandigheden van epidemiologische aard.'*⁷⁹

Kamerleden vroegen begin juni 2020 naar aanleiding van uitbraken in de vleesindustrie om een financiële voorziening voor (onder meer) arbeidsmigranten die 'vanwege RIVM-richtlijnen thuis moeten blijven, ook als zij zelf geen klachten hebben'. Werkgevers zouden eventueel verplicht moeten worden tot loondoorbetaling.⁸⁰ De desbetreffende motie werd aangehouden in afwachting van een juridisch advies dat het kabinet inwon over de vraag of deze mensen onder de Ziektewet vielen.⁸¹

De brancheorganisaties van de uitzendsector hadden in maart 2020 een oproep aan hun leden gedaan om rekening te houden met de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Ze adviseerden hun leden ook om geen huisvestingskosten in rekening te brengen aan arbeidsmigranten die na inreis eerst een aantal dagen in quarantaine moesten.

*'NBBU roept op tot medemenselijkheid ten tijde van het coronavirus, voor arbeidsmigranten in het bijzonder. NBBU vraagt zijn leden om in deze tijden zoveel als mogelijk rekening te houden met de situatie en de kwetsbare positie van deze groep. Zeker voor de arbeidsmigranten die nu geen opdracht meer hebben. Wij realiseren ons dat de situatie voor velen ingewikkeld is of nog gaat worden. Wellicht ten overvloede vragen wij u met klem om elkaar en anderen in deze bijzondere tijd te helpen en bij te staan als het gaat om huisvesting en zorgverzekering voor arbeidsmigranten.'*⁸²

Veel (uitzend)werkgevers zullen inderdaad hebben doorbetaald. Dat gold in ieder geval voor de door ons geïnterviewde uitzenders – de meesten van hen werkten ook niet met contracten met uitzendbeding. Daarbij werden soms ook oplossingen gehanteerd die meer op pragmatisme dan op medemenselijkheid berustten. Ngo FairWork constateerde dat quarantainedagen soms als vakantiedagen werden geregistreerd, of dat arbeidsmigranten werden doorbetaald of voor een Ziektewetuitkering aangemeld alsof ze ziek waren. Uitzendbureaus schenen voor deze oplossingen te kiezen om problemen met de inhouding van de huisvestingskosten te voorkomen.

⁷⁹ 'Veelgestelde vragen en antwoorden over het coronavirus', nbpu.nl, 18 november 2021.

⁸⁰ Handelingen II, 2019/20, nr. 79, item 10.

⁸¹ Kamerstukken II, 2019/20, 25295, nr. 401.

⁸² 'NBBU roept op tot medemenselijkheid ten tijde van het coronavirus, voor arbeidsmigranten in het bijzonder', 20 maart 2020, www.nbpu.nl/nl/nieuws/nbpu-roept-op-tot-medemenselijkheid-ten-tijde-van-het-coronavirus-voor-arbeidsmigranten-het.

Voor de arbeidsmigranten gingen deze oplossingen ten koste van de opbouw van vakantie- of Ziektewetaanspraken.

De meeste uitzenders lijken ook geen huisvestingskosten in rekening te hebben gebracht aan arbeidsmigranten die na inreis in quarantaine moesten, maar een aantal uitzendbureaus deed dat wel – ook hierover kwamen klachten binnen bij onder meer FairWork.

Bovendien waren er wel degelijk arbeidsmigranten die hun werk kwijtraakten doordat ze ziek werden of in quarantaine moesten. Het wettelijk kader rond uitzendcontracten maakt het mogelijk dat het contract in zo'n situatie eindigt. Daarmee zijn arbeidsmigranten in feite afhankelijk van hoe hun uitzendbureau hiermee omgaat.

Er waren ook zeldzame gevallen van arbeidsmigranten die na aankomst in Nederland besmet bleken te zijn en langer in quarantaine c.q. isolatie moesten. Behalve dat zij niet aan het werk konden (en dus nog geen inkomsten hadden), konden zij – als niet-ingezetenen die nog geen loonbelasting betaalden – ook nog geen zorgverzekering afsluiten. Daarnaast is het zo dat indien een arbeidsmigrant van wie het contract eindigt geen ander werk vindt en geen aanspraak heeft op een uitkering, de zorgverzekering wordt beëindigd.

5.5.2 Effecten afhankelijkheid van (uitzend)werkgever voor huisvesting tijdens de pandemie

In de media werd bericht over arbeidsmigranten die op straat belandden doordat hun uitzendwerkgever geen werk meer voor hen had. Uit onze interviews bleek dat het tijdens de pandemie ook voordelen had dat uitzendbureaus behalve werk ook huisvesting kunnen regelen. Dakloos geworden arbeidsmigranten konden vaak vrij makkelijk aan werk en daarmee huisvesting worden geholpen. Het hielp dat uitzendbureaus volop werk voor arbeidsmigranten hadden. Respondenten uit de uitzendbranche vertelden over een 'herplaatsingsoperatie' tijdens de eerste coronagolf.

'In bepaalde sectoren viel het werk weg, andere sectoren hadden juist extra werk. Uitzendbureaus die extra mensen nodig hadden zochten contact met andere uitzendbureaus: hebben jullie mensen over, wij kunnen ze gebruiken in de logistiek en de food.'

Een grote uitzender vertelde als 'opvangpunt' te hebben gefungeerd:

'Wij hebben tientallen, misschien wel honderd mensen opgehaald en opgevangen die ineens op straat kwamen te staan, op verzoek van ambassades, gemeentes, politie, maar ook bijvoorbeeld de FNV. We hebben gezegd: ok, we regelen huisvesting en als het kan ook nog werk voor je. Maar in ieder geval dat de mensen een dak boven het hoofd hadden.'

Uit de interviews bij gemeenten bleek enerzijds dat er tijdens de pandemie wel degelijk (meer) arbeidsmigranten op straat belandden. Anderzijds konden ze inderdaad een beroep doen op uitzendbureaus (en huisvesters) om deze mensen weer aan huisvesting en werk te helpen. Uit de interviews bij ngo's bleek hetzelfde: ze konden arbeidsmigranten vaak vrij makkelijk weer aan werk (en huisvesting) helpen door vacatures voor ze uit te printen. In de land- en tuinbouw en de distributie was steeds wel werk te vinden en het was voor de arbeidsmigranten aantrekkelijk dat dan meteen ook de huisvesting weer was geregeld.

De ervaring van gemeenten en ngo's was echter ook dat sommige arbeidsmigranten toch weer op straat belandden. Dat had meestal met verslavings- of psychische problematiek te maken. Een respondent van een ngo had de indruk dat arbeidsmigranten die in de problemen kwamen, zelf op goed geluk hiernaartoe waren gekomen omdat ze in hun herkomstland al in de problemen zaten. Andere respondenten weten het aan de manier van werven van (sommige)

uitzendbureaus dat arbeidsmigranten hier op straat belandden. Een gemeente die enkele tientallen op straat belande arbeidsmigranten ander werk hielp te vinden, zag de meesten van hen na korte tijd weer terug op straat:

‘Toen bleken het mensen te zijn die in eigen land al een probleem hadden, een alcoholprobleem of een psychisch probleem, en die door een uitzendbureau dat alleen maar op zoek is naar handjes, naar Nederland waren gestuurd, en in Nederland ging het vervolgens na een of twee weken mis. [...] Die uitzendbureaus [...] weten dat de mensen die ze aannemen een probleem hebben. Maar ze krijgen betaald naar het aantal mensen dat ze leveren.’

5.5.3 Verdeling verantwoordelijkheden tussen uitzender en inlener tijdens de pandemie

Heeft coronapandemie tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen uitzendwerkgever en inlener geleid?

Zeker in de eerste maanden van de pandemie zochten brancheorganisaties van de uitzendsector en inlenende sectoren vaker contact met elkaar. Datzelfde gold voor individuele uitzendbureaus en hun opdrachtgevers.

De rijksoverheid publiceerde (pas) begin juni 2020 een *infographic* met ‘tips voor goed werkgeverschap’ voor werkgevers en inleners van arbeidsmigranten.⁸³ Brancheorganisaties en grotere (uitzend)werkgevers waren al in maart begonnen met het uitwerken van de generieke RIVM-richtlijnen in op hun bedrijf of bedrijfstak toegesneden protocollen. Brancheorganisatie COV stelde een modelprotocol voor de vleessector op. Voor de agrarische sector maakte kennisinstituut Stigas samen met de sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties een protocol, met richtlijnen voor veilig werken, reizen en wonen en voor de handhaving van het protocol.⁸⁴ De brancheorganisaties voor de uitzendsector stelden samen met de vakbonden het ‘Protocol samen veilig doorwerken voor de uitzendbranche’ op. De ABU maakte daarnaast een ‘Corona veiligheidsprotocol arbeidsmigranten’, met richtlijnen specifiek van belang voor arbeidsmigranten en hun uitzend- en inleenwerkgevers en huisvesters. Grotere werkgevers maakten hun eigen protocollen.

Het protocol voor de vleessector was er het snelst. Voor slachterijen was zo’n protocol extra belangrijk omdat ook toezichthouder NVWA de omstandigheden op de werkvloer als veilig voor de eigen medewerkers moest beoordelen. Het protocol riep de bedrijven in de sector op om de coronamaatregelen helder en in alle relevante talen met medewerkers te communiceren, om dagelijks met de uitzendbureaus te overleggen over de werking en naleving van de maatregelen en ook om de woonruimtes van de ingehuurd arbeidsmigranten te bezoeken en zelf de leefomstandigheden ter plekke te beoordelen. Ook moest worden gezorgd voor een *up to date* overzicht van de adresgegevens van alle medewerkers.

‘In onze optiek blijft het de verantwoordelijkheid van de werkgever om die registratie te doen, maar we hebben wel gezegd [...] op het moment dat er een uitbraak is op je bedrijf moet je binnen één of twee uur die lijst kunnen leveren, en die moet wel kloppen. Dus dat moet je in jouw protocol opnemen, in jouw afspraken met jouw dienstverleners, dat zij kunnen borgen dat op het moment dat jij dat nodig hebt, zij dat kunnen uitdraaien en dat het klopt.’

De brancheorganisaties van de uitzendsector en inlenende sectoren hielden vrij intensief contact met elkaar over de werking van de protocollen en de uitleg van de RIVM-richtlijnen. De indruk bij de brancheorganisaties was dat er tijdens coronapandemie ook op bedrijfsniveau meer

⁸³ ‘Arbeidsmigranten in de coronacrisis - informatie voor werkgevers’, rijksoverheid.nl, 2 juni 2020.

⁸⁴ Stigas is een stichting die werd opgericht en wordt bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties in de land- en tuinbouw.

afstemming tussen inleners en uitzenders plaatsvond, zeker na de uitbraken bij enkele vleesbedrijven, die veel aandacht in de media kregen en tot tijdelijke bedrijfssluitingen leidden:

‘Daarna heb ik wel gehoord van meer voorbeelden waarbij inleners en uitzenders elkaar vaker opzochten om met elkaar uit te zoeken van waar ligt de verantwoordelijkheidsdeling exact. [...] Ik heb het idee dat dat eigenlijk logischerwijs goed gebeurd is, want dat is een wederzijds belang, om dat voor de arbeidsmigrant te regelen, maar ook natuurlijk [...] om met elkaar af te dekken hoe dat geregeld is. Niemand wil besmettingen, niemand wil brandhaarden, niemand wil zieke mensen [...]. En niemand wil, mocht er toch een uitbraak komen, niemand wil gedoe met media.’

Ook uit onze interviews met inleners en uitzenders bleek dat er meer overleg en afstemming plaatsvond over hoe besmettingen op en buiten de werkvloer te voorkomen. Dat was ook in beider belang.

Een voorbeeld uit een interview bij een vleesbedrijf:

‘We gaan steekproefsgewijs samen met hun huisvestingcontroles doen. Ze moeten gewoon een certificaat hebben, anders hebben ze ook een probleem. Op het moment dat zij een positieve collega hebben, die hier gisteren gewerkt heeft, moeten ze dat ook bij ons melden, dus wij houden ook nog de registraties van de uitzendkrachten bij.’

Een voorbeeld uit een interview bij een distributiecentrum:

I: Hoe wordt met de uitzendbureaus afgestemd over wie de verantwoordelijkheid neemt voor wat?

R: Op de locatie zelf zijn wij verantwoordelijk voor wat er allemaal gebeurt, dat wil het bureau ook graag van ons weten, net zoals wij andersom vragen van hoe heb je dat met het vervoer geregeld, zijn jouw chauffeurs op de hoogte, draagt iedereen een mondkapje, hoe houd je daar toezicht op, hoe is het op het park geregeld. Dat soort dingen, daar praat je dan over met elkaar, wij controleren hun daar niet op, we vragen wel om daar samen in op te trekken zodat we ook geen onderscheid hebben tussen onze eigen medewerkers en de uitzendkrachten.’

I: Worden medewerkers die in quarantaine moeten doorbetaald?

R: Ja, daar hebben we ook duidelijke afspraken over gemaakt. Normaal is er een wachttag, in tijden van quarantaine hebben ze gezegd die laten we ook vervallen.’

Een voorbeeld uit een interview met een grote uitzender die zelf coronaprotocolen had gemaakt voor werk, wonen en vervoer:

I: Zijn die ook met inleners afgestemd? Zijn jullie daar ook op de werkvloer gaan kijken?

R: We hebben een checklist gemaakt met de inleners [...] en die hebben de inleners en wijzelf allebei ondertekend. [...] Het ene bedrijf was daar sneller mee [met het uitleggen van de coronaregels die op de werkvloer gelden] dan het andere. Maar wij hebben geen enkel bedrijf meegemaakt waar wij waarschuwingen aan moesten geven van: dit gaat niet goed, het moet nu veranderd worden, en anders stoppen wij ermee – wat wel in ons protocol stond: als we de veiligheid van onze medewerkers niet kunnen waarborgen dan stoppen we ermee.’

De uitzender uit het laatste voorbeeld hanteerde geen wachttag voor de loondoorbetaling tijdens quarantaine. De kosten daarvan kwamen wel geheel voor rekening van het uitzendbureau; dat werd door beide partijen als een kwestie van bedrijfsrisico gezien.

Uit de volgende voorbeelden blijkt dat er niet bij alle bedrijven even uitgebreid werd afgestemd. Het eerste voorbeeld is van een uitzender:

‘R: Elk bedrijf heeft toch weer zijn eigen regeltjes en die worden door de inlener zelf gecommuniceerd met medewerkers, want het kan zijn dat ze met meerdere uitzendbureaus te maken hebben.’

I: Oké, en bent u dan goed op de hoogte van wat iedereen doet of hoe?

R: Nee, nee. Dat is toch de verantwoordelijkheid van de klant. Want ik kan alleen maar zeggen wat wij als regels hebben, dat gaat naar de klant, wat de klant vervolgens ermee doet is aan hem.

I: Merkt u ook dat de klanten [...] wat meer vragen gaan stellen over de huisvesting, hoe het daar is geregeld?)

R: Heb ik niks van gemerkt. [...] Ik denk ook wel dat het gebaseerd is op de langdurige relatie die wij hebben met onze klanten en die weten gewoon dat we dat goed georganiseerd hebben.'

Het volgende voorbeeld laat zien dat in ieder geval deze inlener liever zou volstaan met naar certificeringen te vragen. Op de vraag of hij op woonlocaties is gaan kijken of daar vragen over heeft gesteld, antwoordde de respondent van wel, maar hij voegde daaraan toe:

'Ik vind op een gegeven moment mag je er ook vanuit gaan, als je dat soort keurmerken hebt ... Natuurlijk moet je hen ook wel eens controleren en ik vind het ook belangrijk dat je weet waarover je praat, maar ...'

De modelprotocollen en de maatregelen die in de bedrijven zijn genomen om besmettingen te voorkomen lijken vrij goed te hebben gewerkt. Het was ook duidelijk in het belang van zowel uitzend- als inleenwerkgevers om uitbraken te voorkomen. Van meer structurele effecten van de pandemie op de arbeidsverhoudingen lijkt nauwelijks sprake. In de vleessector, die erg in de schijnwerpers kwam te staan, worden onder druk van politiek en regering wel stappen genomen om meer arbeidsmigranten in eigen dienst te nemen. Bedrijven die zijn aangesloten bij brancheorganisatie COV hebben zich gecommitteerd aan het streven om arbeidsmigranten na twee jaar zelf in dienst te nemen – echter wel met een aantal randvoorwaarden, waaronder eigen huisvesting hebben in de omgeving van het bedrijf.⁸⁵ Hiertoe werd in de zomer van 2021 na diverse gesprekken met de ministers van LNV en SZW, vakbonden en de Dierenbescherming over de positie van werknemers in de vleessector besloten. Verschillende respondenten signaleerden ook in andere sectoren een zekere tendens naar meer 'duurzame' arbeidsrelaties. Die tendens lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een krappere wordend aanbod en door wetgeving die flexibele arbeid duurder heeft gemaakt.

5.6 Opvolging aanbevelingen Aanjaagteam

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het Aanjaagteam voor de langere termijn (voor regulering van de uitzendsector en garanties voor eerlijk werk) opgevolgd? Het kabinet-Rutte III ommarmde in zijn reactie alle aanbevelingen, maar gaf ook aan dat het een aantal verdergaande hervormingen niet meer zelf meer doorvoeren; het volgende kabinet zou in overleg met sociale partners en de betrokken partijen met de wetgeving en invoering daarvan aan de slag gaan. In december 2022 was de stand van zaken als volgt.

5.6.1 Regulering uitzendsector

De minister van SZW stuurde begin juli 2022 een brief naar de Kamer met informatie over de hoofdlijnen van het stelsel van verplichte certificering, zoals het kabinet dat voorstelt.⁸⁶ Het kabinet wil de certificeringsplicht laten gelden voor alle ondernemingen die in Nederland aan terbeschikkingstelling van arbeid als bedoeld in de Waadi doen en voor alle situaties waarin in Nederland arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, ook als dit door buitenlandse uitleners gebeurt. Een certificerende instelling – een nieuw op te richten zelfstandig bestuurs-

⁸⁵ 'Eerste stappen naar duurzame arbeid in de vleessector gezet', cov.nl, 5 augustus 2022.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 92.

orgaan⁸⁷ – zal verantwoordelijk worden voor het uitgeven van certificaten; private inspectie-instellingen zullen periodiek bij uitleners controleren of ze voldoen aan de certificeringseisen. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal toezicht houden op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Het normenkader zal bestaan uit de bestaande SNA-normen, aangevuld met een aantal aanvullende verplichtingen voor uitleners, waaronder betaling van het juiste loon op grond van de loonverhoudingsnorm; een verklaring omtrent het gedrag (VOG); een bankgarantie; en het aanbieden van gecertificeerde huisvesting. Voor buitenlandse ondernemingen zullen zoveel mogelijk gelijkwaardige normen van toepassing zijn. Op 14 juli startte de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel voor het certificeringsstelsel; de consultatie liep tot en met 25 augustus 2022 en leverde 46 reacties op.⁸⁸ In november 2022 informeerde de minister de Kamer nader over het tijdsplan van invoering van het stelsel. Het streven is om het stelsel in 2024 in werking te laten treden. De handhavingmogelijkheden kunnen echter pas in werking treden als alle uitleners in staat zijn gesteld om een certificaat te verkrijgen. Dat zal vanaf 1 januari het geval kunnen zijn.⁸⁹ In december 2022 is het wetsvoorstel naar de Raad van State gestuurd voor advies.⁹⁰

In een commissiedebat werd gevraagd naar het publiek-private karakter van het certificeringsstelsel: zou het niet beter zijn om de uitvoering van het stelsel volledig publiek te beleggen?⁹¹ De minister noemde in haar antwoord verschillende redenen om niet voor een publiek vergunningenstelsel te kiezen: ‘Het kabinet hecht grote waarde aan een rol voor sociale partners in het stelsel. [...] Daarnaast is er in de markt waardevolle expertise en deskundigheid die de werking van het stelsel ten goede komt. Tot slot zorgt het kabinet met het certificeringsstelsel voor draagvlak.’⁹²

In het kabinetsvoorstel worden een bankgarantie en een VOG vereisten voor certificering. Volgens de minister is het niet mogelijk om, zoals Kamerlid Piri (PvdA) tijdens een commissiedebat had gevraagd, alvast via een AMvB voor uitzendbureaus actief in specifieke risicosectoren, zoals vlees, distributie, bouw en land- en tuinbouw, een waarborgsom en een VOG voor bestuursleden in te voeren.⁹³ Artikel 12 van de Waadi biedt een grondslag om bij AMvB eisen te stellen aan sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt ten aanzien van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, maar de minister is na onderzoek van het ministerie ‘tot de conclusie gekomen dat dit artikel geen reële route biedt om versneld eisen te stellen.’⁹⁴ De minister lijkt overigens van mening dat een bankgarantie een andere term is voor een waarborgsom: ‘De aanvrager van een certificaat dient tevens een bankgarantie te overleggen. De Tweede Kamer [...] en het Aanjaagteam gebruikten voor deze verplichting de term waarborgsom.’⁹⁵

Een verplichting tot het gebruik van de g-rekening door alle gecertificeerde uitzendondernemingen en inleners is volgens de minister niet uitvoerbaar voor banken en de Belastingdienst: ‘Met de huidige stand van de techniek kan het aantal g-rekeningen niet (op grote schaal)

⁸⁷ Deze taak wordt dus niet, zoals het Aanjaagteam adviseerde, bij de Kamer van Koophandel belegd.

⁸⁸ De reacties op de internetconsultatie zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 98.

⁹⁰ ‘Ministerraad akkoord met wetsvoorstel verplichte certificering voor uitzendbureaus’, rijksoverheid.nl, 9 december 2022.

⁹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 29544, nr. 1157.

⁹² Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 98, p. 6.

⁹³ Een motie hiertoe (Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 83) werd door de minister ontraden, en werd verworpen.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 92.

stijgen.⁹⁶ Het kabinet wil het gebruik van de g-rekening wel stimuleren, door enerzijds een vrijwaringsregeling voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid bij storting op de g-rekening en anderzijds door vereenvoudiging van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

Het kabinet heeft de voor- en nadelen van invoering van een bestuursrechtelijk bestuursverbod voor malafide uitleners (om te voorkomen dat ze na liquidatie van hun onderneming een nieuw uitzendbureau starten) onderzocht. Voordeel van een bestuursrechtelijk bestuursverbod (ten opzichte van het bestaande civielrechtelijke bestuursverbod) is dat een bestuursorgaan het kan opleggen zonder voorafgaande toestemming van een rechter. De Arbeidsinspectie vindt echter dat een dergelijk ingrijpend besluit juist wel door een rechter en niet door een bestuursorgaan moet worden genomen. Het kabinet is daarom op zoek gegaan naar alternatieve maatregelen en is uitgekomen bij het beboeten van feitelijk leidinggevendenden. Dat zou voor de Arbeidsinspectie een nuttig – alhoewel ook complex – handhavingsinstrument kunnen zijn. De bevoegdheid tot boeteoplegging is al in een aantal wetten geregeld, maar nog niet in alle arbeidswetten. De minister wil het mogelijk maken om dit instrument breder in te zetten.⁹⁷ Daarnaast is het de bedoeling dat de Wet Bibob van toepassing wordt verklaard bij het verlenen en intrekken van certificaten. De eis van een financiële zekerheidsstelling zal ook helpen om ‘vluchtig ondernemerschap’ tegen te gaan.⁹⁸

In verschillende reacties op de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel werden zorgen geuit over de omvang van de certificeringsoperatie. In veel reacties werd om uitzonderingen op de certificeringsplicht gevraagd.⁹⁹ In andere reacties werd juist gewaarschuwd voor het ‘waterbedeffect’ dat kan optreden als uitleners zich anders gaan registreren of als er een verschuiving plaatsvindt naar *contracting*, A1-constructies (uitleners die via het buitenland gaan werken) of naar registratie van uitzendkrachten als zzp’ers – of andere constructies die kunnen worden bedacht om aan de certificeringsplicht en de ermee gepaard gaande administratieve en financiële lasten te ontkomen. Ook waren er reacties die ingingen op het normenkader, waarin bijvoorbeeld werd gesteld dat gemeenten moeten worden betrokken bij de uitwerking ervan, of waarin werd gepleit voor het opnemen van normen gericht op bescherming van de gezondheid van arbeidsmigranten.¹⁰⁰

5.6.2 Garanderen eerlijk werk

De nieuwe uitzend-cao die najaar 2021 is afgesloten, bevat twee verbeteringen specifiek voor arbeidsmigranten:

- Een inkomensgarantie voor arbeidsmigranten die voor het eerst in Nederland komen werken: zij hebben gedurende de eerste twee maanden ten minste recht op een bedrag ter hoogte van het voltijdsminimum (jeugd)loon, ongeacht de contractduur en het aantal gewerkte uren.¹⁰¹
- Als de uitzendovereenkomst eindigt, heeft de arbeidsmigrant de mogelijkheid om nog vier weken in de van de uitzendonderneming gehuurde huisvesting te blijven, waarbij de huurprijs maximaal gelijk blijft aan de huurprijs tijdens het dienstverband en de uitzend-

⁹⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81.

⁹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 96; zie ook nrs. 80, 92.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 96; Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 13. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

⁹⁹ Zie ook: ‘Stormloop op uitzonderingen certificeringsplicht’, flexnieuws.nl, 31 augustus 2022.

¹⁰⁰ De reacties op het conceptwetsvoorstel zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

¹⁰¹ CAO voor Uitzendkrachten 2021-2023, art. 39.

onderneming bij het innemen van de huur en het beëindigen van het verblijf in de huisvesting rekening met bijzondere persoonlijke omstandigheden van de uitzendkracht.¹⁰²

Het duurde overigens bijna een jaar voordat de uitzend-cao algemeen verbindend werd verklaard.¹⁰³ Het had ermee te maken dat de uitzendwerkgevers eerder in 2021, toen ze geen akkoord met FNV, CNV en de Unie konden bereiken, via een akkoord met alleen de LBV de bestaande cao hadden verlengd. Het toetsingskader algemeenverbindendverklaring staat in zo'n geval niet toe dat één cao algemeen verbindend wordt verklaard.¹⁰⁴ Kamerleden vroegen de minister in juli 2022 om dan maar via art. 12, lid 1 en 2 van de Waadi het verbod huisuitzetting bij einde werkcontract voor de gehele uitzendsector te doen gelden.¹⁰⁵ Een motie hiertoe werd op verzoek van de minister tot na de zomer aangehouden: 'Dan kunnen we opnieuw met elkaar kijken of het ons snel genoeg gaat en of het goed genoeg is.'¹⁰⁶

In de in mei 2022 afgesloten cao voor de vleessector zijn dezelfde verbeteringen als in de uitzend-cao (inkomensgarantie en huisvestingsgarantie) opgenomen.¹⁰⁷ Daarnaast is in deze cao afgesproken dat 'opdrachtgevers in de vleessector per 1 januari 2023 de verplichting hebben om (internationale) medewerkers die langer dan vijf jaar op het bedrijf in een productiefunctie werkzaam zijn (al dan niet via verschillende bureaus), duurzaam in Nederland verblijven en in de directe omgeving eigen huisvesting hebben, een arbeidsovereenkomst aan te bieden tegen tenminste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden', waarbij de periode tot 1 januari 2023 zou worden gebruikt om gevolgen en belemmeringen en de voorwaarden nodig voor een soepele implementatie te onderzoeken.¹⁰⁸

Deze afspraak is volgens brancheorganisatie COV een 'vangnet' voor het streven van de leden van de COV om medewerkers die langer dan twee jaar via een uitzendbureau op een bedrijf werkzaam zijn in eigen dienst te nemen (mits die medewerkers duurzaam in Nederland verblijven en in de directe omgeving eigen huisvesting hebben). De COV en haar leden hebben zich in de zomer van 2021 hierop vastgelegd in enkele door de ministers van SZW en LNV georganiseerde overleggen, waaraan ook de vakbonden deelnamen. De ministers gaven hiermee gevolg aan een Kamermotie waarin de regering werd opgeroepen om in navolging van Duitsland (zie tekstkader 4) vaste contracten als norm te stellen voor de vleesindustrie; ook zou de regering een plan van aanpak moeten maken voor een betere naleving van zowel de regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn als die ten aanzien van beloning, veiligheid en huisvesting van medewerkers in de sector.¹⁰⁹ Uit peilingen onder de leden van de COV bleek dat in het eerste jaar 219 uitzendkrachten in eigen dienst waren genomen. Voor snellere stappen is volgens de COV vereist dat lokale en regionale overheden actief meewerken aan initiatieven om geschikte huisvesting in de omgeving van de bedrijven te realiseren.¹¹⁰ De minister van SZW liet de Kamer in november 2022 weten dat zij en haar ambtsgenoot opnieuw in gesprek wilden met de sector over meer concrete stappen richting een zo groot mogelijk aandeel medewerkers in eigen dienst.¹¹¹

¹⁰² CAO voor Uitzendkrachten 2021-2023, art. 36, lid 5.

¹⁰³ Stcrt 2022, 18667.

¹⁰⁴ 'Uitzenders rekken cao met hulp minivakbond LBV', FD, 20 mei 2021.

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 84.

¹⁰⁶ Handelingen II, 2021/22, nr. 100, item 34, p. 5.

¹⁰⁷ CAO voor de vleessector 2022-2024, art. 34b.

¹⁰⁸ CAO voor de vleessector 2022-2024, art. 34c.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 28286, nr. 1161.

¹¹⁰ 'Eerste stappen naar duurzame arbeid in de vleessector gezet', cov.nl, 2 augustus 2022.

¹¹¹ Kamerstukken II, 28286, 29861, nr. 1269.

De ministers van SZW en LNV hadden de sector ook opgeroepen om vakbonden toegang te verlenen tot de kantines van de bedrijven – iets waar de bonden al vijftien jaar om vragen – maar hiervoor zou de COV geen mandaat hebben gekregen van haar leden. De meeste bedrijven in de sector ontzeggen vakbonden de toegang tot de werkvloer, alhoewel dit vakbondsrecht in door Nederland geratificeerde ILO-verdragen is vastgelegd. Daarom pleiten de vakbonden nu voor een wettelijke regeling van de toegang tot de werkvloer.¹¹² De Kamer nam begin juli 2022, waarschijnlijk met de vleessector in gedachten, een motie aan die de regering opriep om ‘in kaart te brengen in hoeverre in cao's afspraken worden gemaakt over toegang tot de werkvloer, in gesprek te gaan met werkgevers en sociale partners, dit probleem actief aan te kaarten, en de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling te informeren.’¹¹³ In november 2022 was het ministerie van SZW nog aan het inventariseren welke cao's afspraken over toegang tot de werkvloer bevatten. De minister liet weten ondertussen ook over dit onderwerp in gesprek te blijven met werkgevers en bonden.¹¹⁴

Tekstkader 5.4: Verbod op driehoeksrelaties in Duitse vleesindustrie

De Duitse regering besloot al in mei 2020 tot een ‘Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft’. Het plan omvatte tien punten, waaronder een verbod op het inzetten van extern personeel in de kernactiviteiten van de vleesindustrie (slachten, uitsnijden en vleesverwerking).¹¹⁵ Twee maanden later al was een wetsvoorstel gereed. In december 2020 werd het wetsvoorstel aangenomen en op 1 januari 2021 trad de wet in werking.¹¹⁶ Sinds 1 januari 2021 mogen vleesbedrijven geen gebruik meer maken van *Werkverträge* (aanneming van werk). Sinds 1 april 2021 is ook het inhuren van uitzendkrachten voor slacht- en uitsnijwerkzaamheden niet meer toegestaan. Alleen voor het opvangen van seizoenspieken in de vleesverwerking geldt een tijdelijke uitzonderingsregeling, die op 1 april 2024 afloopt.

De directe aanleiding voor het verbod waren een aantal grote COVID-19 uitbraken (met honderden besmettingen per bedrijf) in vleesbedrijven in verschillende deelstaten en meldingen van niet-naleving van de afstands- en hygiënevoorschriften in vleesbedrijven. Delen van de vleesindustrie lagen echter al veel langer onder vuur vanwege de arbeids- en huisvestingsomstandigheden (onveilige en oneerlijke praktijken, geen bedrijfsgezondheidszorg, overbezette woonruimtes, woekerhuren) van het personeel, dat grotendeels uit arbeidsmigranten bestaat. Het gebrek aan bescherming van deze arbeidskrachten werd toegeschreven aan het wijdverbreide gebruik van driehoeksrelaties (met name *Werkverträge*) in de vleesindustrie, dat neer zou komen op ‘een systeem van georganiseerde onverantwoordelijkheid’.¹¹⁷ In 2017 was al een wet aangenomen die de rechten van werknemers in specifiek de vleesindustrie moest waarborgen, onder meer door de bedrijven in de sector aansprakelijk te maken voor de betaling van sociale-zekerheidspremies voor werknemers die via aannemers en onderaannemers in hun bedrijf werken.¹¹⁸ De regering concludeerde uit de meldingen van overtredingen en uitbraken in de eerste maanden van de pandemie dat verder ingrijpen nodig was. De wet uit 2017 werd daartoe uitgebreid met een verbod op driehoeksrelaties.

In Nederland pleitten de vakbonden voor een soortgelijk verbod voor de Nederlandse vleesindustrie: ‘[O]ok bij ons kan een vaste baan opgelegd worden vanuit de Arboret. [...] Dat kan in een paar

¹¹² Boonstra 2022; zie ook: ‘Nederland keldert in vakbondsindex door opmars “gele bonden”’, FD, 20 juli 2021.

¹¹³ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 87.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 28286, 29861, nr. 1269.

¹¹⁵ ‘Mehr Arbeitsschutz und Hygiene in der Fleischwirtschaft: Bundeskabinett beschließt Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft’, bmas.de, 20 mei 2020.

¹¹⁶ Arbeitsschutzkontrollgesetz, G.v. 22.12.2020 BGBl. I S. 3334.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170, p. 21199 e.v.; zie ook Wagner 2017.

¹¹⁸ Gesetz zur Sicherung van Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft, G. v. 17.7.2017 BGBl. I S. 2541, 2572.

maanden geregeld zijn, als de politieke wil er maar is.¹¹⁹ Toenmalig minister van SZW Koolmees, gevraagd of hij zich door Duitsland wilde laten inspireren, zei niet voor 'sectorale dingen' te zijn. Generieke regelingen hadden zijn voorkeur, daarom wilde hij eerst de 'discussie naar aanleiding van Borstlap' beëindigen.¹²⁰ Zijn opvolger Van Gennip ging wel in overleg met de vleessector over de arbeidsrelaties in de sector.

Dat de coronapandemie in Duitsland een sterkere katalysator voor ingrijpen in de arbeidsrelaties in de vleessector is gebleken dan in Nederland, is te verklaren doordat de sector in Duitsland zwaarder en al veel langer onder vuur lag. Bovendien was er al een specifiek op de vleessector gerichte wet, die 'alleen maar' hoefde te worden uitgebreid.

Volgens juristen nam de Duitse wetgever met deze wet een risico; zij betwijfelden dat een algeheel verbod op uitzendarbeid in de sector de toetsing aan de Duitse Grondwet en Europees recht (Uitzendrichtlijn, vrij verkeer van diensten) zou doorstaan.¹²¹ Het Duitse Constitutionele Hof verwierp echter – weliswaar op formele gronden – de *Verfassungsbeschwerden* van een vleesverwerker en een aantal uitzendondernemingen.¹²²

De Duitse wet wordt in 2023 geëvalueerd. *Faire Mobilität* maakte een jaar na de invoering een voorlopige balans op. Die viel redelijk positief uit. De vleesbedrijven hebben werknemers van de vroegere onderaannemers in eigen dienst genomen en zijn daarbij in het algemeen correct te werk gegaan. Ze blijven echter op die vroegere onderaannemers aangewezen voor de werving van nieuwe werknemers – het personeelsverloop is hoog gebleven – en het dienstenpakket van de arbeidsbemiddelaars lijkt ook 'on-site management' te omvatten.¹²³

In de Nederlandse vleessector werken volgens een recent onderzoek in opdracht van de ministeries van SZW en LNV bijna 14.000 arbeidsmigranten. De meesten van hen (ruim twee derde) werken via een uitzendbureau in de sector. Van alle uitzendwerknemers in de sector is 80 procent arbeidsmigrant; van alle werknemers in directe dienst 20 tot 25 procent. Een kleiner (moeilijk te schatten) aantal is gedetacheerd vanuit een buitenlandse werkgever.¹²⁴

Het Aanjaagteam adviseerde ook om zo nodig – voor het geval dat inleners ook na invoering van het stelsel van verplichte certificering op de kostprijs blijven drukken – een minimum inhuurprijs voor uitzendkrachten in te voeren. Hiervoor zou eventueel een wettelijke grondslag moeten worden gecreëerd. Op deze aanbeveling wordt geen actie ondernomen nu het certificeringstelsel eraan komt en dit hopelijk de gewenste effecten zal hebben.¹²⁵

Om arbeidsmigranten een betere toegang tot het recht te geven, beval het Aanjaagteam aan om een arbeids(geschillen)commissie in te stellen. De Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2021 meldde dat over een commissie 'breder dan alleen voor arbeidsmigranten' wordt gedacht; de sociale partners vonden een arbeidscommissie, in de vorm zoals door het Aanjaagteam voorgesteld.¹²⁶ De Jaarrapportage 2022 meldde dat de mogelijkheid voor 'een Arbeidscommissie die op laagdrempelige wijze toegang biedt aan bepaalde groepen werknemers en bindende uitspraken doet tussen werknemers en werkgevers, waarbij de mogelijkheid van beroep op de

¹¹⁹ 'Geef arbeidsmigranten in vleessector vaste baan', fnv.nl, 7 mei 2021.

¹²⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 68.

¹²¹ Boemke e.a. 2020.

¹²² BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 01. Juni 2022 - 1 BvR 2888/20 -, Rn. 1-31, www.bverfg.de/e/rk20220601_1bvr288820.html.

¹²³ *Faire Mobilität 2022*; zie ook Schulten & Specht 2021.

¹²⁴ Heyma & Luiten 2022.

¹²⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 16. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹²⁶ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2021, p. 52-53. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 77.

gewone rechter niet wordt uitgesloten', in overleg met sociale partners en relevante (juridische) organisaties nader wordt uitgewerkt.¹²⁷

5.7 Conclusie en discussie

5.7.1 Een slepende kwestie

De Nederlandse wetgever heeft lang gewacht met ingrijpen om arbeidsmigranten te beschermen tegen malafide werkgevers. Discussies daarover begonnen al rond 2005. De problemen (misstanden rond arbeidsmigranten) waren bekend, de oplossingen (ingrepen die nodig zouden zijn) eigenlijk ook. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kon in zijn aanbevelingen voor de langere termijn teruggrijpen op een reeks bestaande rapporten en adviezen. Dankzij de coronapandemie konden enkele knopen worden doorgehakt. Er komt een stelsel van verplichte certificering voor uitzendbureaus met een combinatie van private en publieke handhaving. Dat stelsel moet in 2025 operationeel zijn.

Waarom discussies vele jaren hebben aangesleept, en waarom de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam na de snelle omarming ervan door het kabinet toch nog een paar jaar in beslag neemt, heeft verschillende oorzaken. Wetgevingstrajecten duren meestal lang. De materie is complex. De lange periode met een demissionaire regering zal ook niet hebben geholpen. Voor het stelsel van verplichte certificering moet bovendien een nieuw zelfstandig bestuursorgaan worden opgetuigd en moeten veel nieuwe inspecteurs worden geworven en opgeleid. Maar er is de afgelopen jaren ook heel veel met de sociale partners en andere relevante actoren overlegd, en onderzoek naar de technische of juridische haalbaarheid van maatregelen in opdracht gegeven. Bij vergelijking met dossiers op het gebied van het vreemdelingenbeleid valt op dat als het gaat om maatregelen die de rechten van migranten inperken, nog wel eens wordt besloten om de grenzen van de jurisprudentie of hogere wetgeving op te zoeken. Nu het gaat om maatregelen die arbeidsmigranten moeten beschermen tegen misstanden, lijkt de neiging sterker om eerst alles juridisch af te dekken. In Duitsland werd wel snel nieuwe wetgeving ingevoerd, waarbij de wetgever volgens sommige juridische experts de grenzen van het Europese recht en de eigen Grondwet opzocht (zie tekstkader 4).

5.7.2 Wie moet in actie komen

De overheid is aan zet, concludeerden zowel de WRR als de commissie-Borstlap met betrekking tot de regulering van werk.¹²⁸ Wat opvalt in de discussies over de aanpak van misstanden rond arbeidsmigranten is dat er enerzijds een neiging – bij zowel kabinet als Kamerleden – om te kijken naar de sociale partners en private partijen. Met name werkgevers zouden hun verantwoordelijkheid moeten nemen en niet op wetgeving moeten wachten.

'Ik hoorde [...] iedereen zeggen: alsjeblieft, Kamer, implementeer de aanbevelingen van de heer Roemer. En dan vraag ik me toch het volgende af. Volgens mij is er in Nederland geen wet die verbiedt om mensen vast in dienst te nemen of om te zorgen voor fatsoenlijke huisvesting. Ik mis dus toch een beetje dat gevoel van eigen verantwoordelijkheid, ook ziet wat er in de sector gebeurt.'

'Naast regulering door de overheid hebben werkgevers, uitleners en inleners zelf een duidelijke verantwoordelijkheid om arbeidskrachten goed te behandelen. Het kabinet ondersteunt de oproep van de ABU, VNO-NCW en MKB Nederland [...] om zo snel mogelijk het advies van het

¹²⁷ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 44. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹²⁸ WRR 2020; In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

*Aanjaagteam zelf op te pakken en niet te wachten op wetgeving. Het gaat er uiteindelijk om dat werkgevers, uitleners en inleners hun verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet alleen een wettelijke, maar vooral een morele verantwoordelijkheid.*¹²⁹

Werkgevers die vooral op zoek zijn naar mogelijkheden om hun arbeidskosten te reduceren, zullen echter weinig gevoelig zijn voor een appel op hun morele verantwoordelijkheid. De meeste malafide uitzendbureaus zullen ook niet aangesloten zijn bij een brancheorganisatie. Overheidsregulering is nodig om een eerlijk speelveld te creëren. Een proactieve handhaving is bovendien nodig omdat de obstakels voor arbeidsmigranten om zelf hun rechten te mobiliseren erg groot zijn.

Eenzijds wordt dus naar de sociale partners en private partijen gekeken. Anderzijds is er een neiging – bij in ieder geval een deel van de Tweede Kamer – om naar Europa te kijken: het vrij verkeer van werknemers en/of diensten zou nader moeten worden gereguleerd. De discussie over de Europese vrijverkeersregels keert steeds terug. De reactie van deskundigen op het gebied van Europees recht op voorstellen om vrij verkeer te beperken is telkens: ga niet morrelen aan het vrij verkeer, gebruik de mogelijkheden die je als nationale wetgever wél hebt om misstanden aan te pakken. Dat was ook het antwoord van de Afdeling voorlichting van de Raad van State op de vraag van Tweede Kamer naar eventuele mogelijkheden die het Unierecht biedt om op nationaal niveau additionele regels te stellen op het terrein van arbeidsmigratie binnen de Europese Unie.¹³⁰ Een en ander neemt niet weg dat met name de Europese regels omtrent het vrij verkeer van diensten misbruikt kunnen worden om op arbeidskosten te besparen en arbeidskrachten van buiten de EU in te zetten en dat het bestrijden van misbruik op papier wel mogelijk is, maar in de praktijk – ook na de herziening van de Detacheringsrichtlijn – erg lastig. Een ontwikkeling die in dit verband meer aandacht verdient, is dat het vrij verkeer van diensten steeds meer wordt gebruikt om derdelanders in Nederland werkzaamheden te laten uitvoeren als gedetacheerde werknemers. Het aantal derdelanders dat via deze weg op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt toegelaten, is aanzienlijk groter dan het aantal derdelanders dat rechtstreeks wordt toegelaten met een in Nederland afgegeven werkvergunning.¹³¹ Het is aannemelijk dat deze gedetacheerde derdelanders extra kwetsbaar zijn voor misstanden en uitbuiting.

5.7.3 De markt dicteert

Verschillende respondenten wezen op de marktverhoudingen die in een aantal sectoren tot een voortdurende zoektocht naar goedkope arbeid leiden. ‘De keten knijpt elkaar uit en ergens onderin staat dan een meneer of mevrouw die tomaten te plukken of die koe uit te benen,’ aldus een van deze respondenten. De prijsdruk in de keten, vanuit uiteindelijk de supermarkten en andere nationale en internationale afnemers en ‘de consument’, bemoeilijkt investeringen in betere, eerlijke arbeidsvoorwaarden. In dit verband is het interessant dat de Europese Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening (Richtlijn (EU) 2019/663) ‘beoogt om landbouwers, landbouworganisaties en andere leveranciers van landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen tegen grotere en machtige afnemers. In de landbouw- en voedselvoorzieningsketen komen vaak aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten voor.’¹³²

¹²⁹ Minister Van Gennip van SZW, in een brief aan de Kamer d.d. 30 juni 2022. Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81, p. 2.

¹³⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35359, nr. 23.

¹³¹ Kramer e.a. 2022, p. 1446; zie ook Mussche & Lens 2019 over België.

¹³² ‘Europese Commissie brengt verslag uit over de stand van zaken van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening’, ecer.minbuza.nl, 1 november 2021; zie ook Schrijvershof & Heystee 2022.

Nederland heeft deze richtlijn in maart 2021 geïmplementeerd in de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen.¹³³ De richtlijn en de Nederlandse wet beogen boeren en andere leveranciers van voedingsmiddelen te beschermen. Het is een gemiste kans dat daarbij niet aan de bescherming van (het inkomen van) de werknemers in de keten is gedacht. Dit aspect verdient zeker meer aandacht bij de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn inzake duurzaamheidsrapportage door ondernemingen (Richtlijn (EU) 2022/2464) en in het besluitvormingsproces over een Europese richtlijn betreffende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.¹³⁴ De regering heeft aangegeven dit Europese wetgevingstrajecten te willen gebruiken om de aanbeveling van het Aanjaagteam over eerlijk werk en goed werkgeverschap in jaarverslagen van in- en uitleners over te nemen.¹³⁵

Ook interessant in dit verband is de rol van banken en boekhouders als ‘migratie-adviseurs’, die werkgevers adviseren over mogelijkheden om hun (arbeids)kosten te drukken. De rol van deze private actoren werd in ons onderzoek door een enkele respondent belicht (zie ook tekstkader 2), maar verdient meer aandacht.

5.7.4 Heroriëntatie: naar een breed welvaartspectief

Tot slot terug naar het citaat waarmee dit hoofdstuk opende. De inspecteur-generaal Nederlandse Arbeidsinspectie kaartte in zijn reflectie een belangrijke vraag aan: welke bedrijvigheid en economische activiteit dragen bij aan hoogwaardige, duurzame arbeid en een duurzame en inclusieve arbeidsmarkt en zouden we niet vooral die activiteiten moeten stimuleren? In dezelfde trant betoogden onlangs hoogleraar arbeidsverhoudingen De Beer en voorzitter Kremer van de Adviesraad Migratie dat we ons de vraag zouden moeten stellen wat voor soort economie we over tien, twintig jaar in Nederland willen hebben. ‘De conclusie kan dan zijn dat we bepaalde bedrijfsactiviteiten in Nederland helemaal niet meer willen’, aldus De Beer. Kremer wees op de dominantie van het marktdenken: ‘Nederland kan niet zonder arbeidsmigranten, daar is geen twijfel over mogelijk, maar er is in de politiek en onder beleidsmakers noch in de maatschappij en onder sociale partners voldoende discussie over welk werk we hier wél willen en welk niet. We hebben dat helemaal overgelaten aan de werkgevers: zij bepalen wie naar Nederland mogen komen.’¹³⁶

Op basis van ons onderzoek kunnen we deze constatering bevestigen. Kenmerkend voor de inzet van ‘mobiele EU-burgers’ in de sectoren waarop ons onderzoek zich richtte, is dat hun mobiliteit in sterke mate door werkgevers wordt gestuurd en georganiseerd. In de discussies tussen kabinet en Kamer gaat het zelden over de ‘keuze’ om logistiek land nummer één, grootste vleesexporteur van Europa en op één na grootste exporteur van landbouwgoederen van de wereld te willen zijn. Dat deze posities en de bijbehorende productieprocessen, maar ook de 24/7 bestelcultuur, afhankelijk zijn van de inzet van grote aantallen arbeidsmigranten en gepaard gaan met maatschappelijke kosten, wordt onvoldoende benoemd – in ieder geval tot voor kort. De Kamer nam in juli 2022 een motie aan waarin de regering werd gevraagd om gehoor te geven aan pleidooien van de WRR en de Adviesraad Migratie om brede welvaart centraal te stellen in het beleid rond arbeidsmigratie en om ‘criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid’.¹³⁷ In augustus 2022

¹³³ Stb. 2021, 178.

¹³⁴ COM/2022/71 final: Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937.

¹³⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 14. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹³⁶ ‘De nieuwe sociale kwestie. De horigen van de lage-loneneconomie’, De Groene, 6 juli 2022.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 89.

heeft het kabinet de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 ingesteld met als taak om advies uit te brengen over 'scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050 tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.'¹³⁸ Ons advies is om alvast te beginnen met het invoeren van een verplichte effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid, zoals ook door het Aanjaagteam is geadviseerd (zie ook hoofdstuk 6). In de besluitvorming over vergunningaanvragen voor bijvoorbeeld distributiecentra worden de huisvestingsvraag en andere maatschappelijke effecten als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten nu vaak niet meegewogen. Een aantal gemeenten en provincies maakt hier al wel beleid op (zie ook hoofdstuk 6 in dit rapport), maar het zou goed zijn als een 'bredewelvaartstoets' onderdeel wordt van het vestigingsbeleid in alle gemeenten en provincies.¹³⁹

Literatuur

- ABU (2020). Veertien voorstellen voor meer kwaliteit in de uitzendbranche, www.abu.nl.
- ABU/NBBU (2021). Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers, www.abu.nl.
- Boemke, B., Düwell, F.J., Greiner, S., Hamann, W., Kalb, H.-J., Kock, M., Mengel, A., Motz, G., Schüren, P., Thüsing, G., & Wank, R. (2020). Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft Arbeitsschutzkontrollgesetz: Der falsche Weg zum richtigen Ziel. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Heft 17.
- Bondt, H. de, & Grijpstra, D. (2008). *Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Boonstra, K. (2022). ILO-vakbondsrechten voor arbeidsmigranten. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 14(3), 3–8.
- Chkalova, K., Goudswaard, A., Sanders, J., & Smits, W. (red.). (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering*. Den Haag: CBS.
- CPB (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt* (CPB Policy Brief 2016/14). Den Haag: CPB.
- De Beleidsonderzoekers (2020). *Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz)*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Faire Mobilität (2022). *Ein wirksamer Schritt. Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischindustrie – eine erste Bilanz*. Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.
- Heyma, A., Heel, P.D. van, Jansen, N., Meij, M., Stolp, T., Zaal, I., & Zwetsloot, J. (2020). *De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998-2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 171

¹³⁹ Zie ook 'Brabantse Aanpak Arbeidsmigratie', Lezing Tesseltje de Lange, Veghel, 10 november 2021, hier te downloaden: www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/news-updates/.

- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., & Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten: Een onderzoek naar de werk- en woonsituatie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., & Luiten, W. (2022). *Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector. Kwantitatieve verkenning van de sector*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Inspectie SZW (2021a). *Rapport arbeidsmigranten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021b). *Het werk in coronatijd: waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kösters, L., & Smits, W. (2015). Tijdelijk werk: Nederland in Europees perspectief. In K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders, & W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering* (pp. 128–150).
- Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese detachering van derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 18, 1442–1450.
- Mussche, N., & Lens, D. (2019). The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime-Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1247–1261.
- Schrijvershof, D.W.L.A., & Heystee, T. (2022). Verduurzaming van landbouw- en voedselvoorzieningsketen en inkoopmacht van retailers: een ongelukkig huwelijk. Biedt het mededingingsrecht uitkomst? *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 82(3), 120–129.
- Schulten, T., & Specht, J. (2021). Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz. Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 71 (51-52).
- SER (2014). *Arbeidsmigratie* (Advies 14/09). Den Haag: SER.
- SER (2019). *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden* (Verkenning 19/17). Den Haag: SER.
- SNA (2022). *Jaarverslag 2021*. Tilburg: Stichting Normering Arbeid.
- Strockmeijer, A. (2020). *De arbeidsmarktpositie verklaart - Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland* (Dissertatie Amsterdam UvA).
- Strockmeijer, A., de Beer, P., & Dagevos, J. (2017). Mobiliteit binnen de perken: Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 33(4).
- Strockmeijer, A., de Beer, P., & Dagevos, J. (2020). Zonder Polen?: Krapte en personeelsstrategieën in de glastuinbouw. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 36(1).
- Wagner, I. (2017). *Changing Regulations, Changing Practices? The Case of the German Meat Industry*. Oslo: Institute for Social Research.
- Walz, G.P., Frouws, B., & Grijpstra, D.H. (2010). *Grenzen stellen: Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Zuidam, M., & Grijpstra, D.H. (2004). *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*. Leiden: Research voor Beleid.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL II

Hoofdstuk 6 Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona

**Tesseltje de Lange
Anita Böcker
Pascal Beckers**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

6.1	Inleiding.....	141
6.2	Huisvesting tijdens corona.....	143
6.2.1	Vormen arbeidsmigranten één huishouden?	143
6.2.2	Quarantainelocaties en bubbels voor arbeidsmigranten	146
6.2.3	Gevolgen voor huisvesting na beëindigen uitzendcontract	147
6.2.4	Handhaving van de huisvestingsnormen tijdens en na de pandemie.....	148
6.3	Huisvestingscapaciteit en -kwaliteit voor EU arbeidsmigranten?	152
6.3.1	Het recht op huisvesting.....	152
6.3.2	Het realiseren van huisvesting	153
6.4	Huisvesting van voldoende kwaliteit.....	157
6.4.1	Gemeentelijke kwaliteitsbewaking huisvesting	157
6.4.2	Privaat SNF/SNA Keurmerk voor kwaliteitsbewaking huisvesting.....	160
6.5	Hoe draagt het Wetsvoorstel Goed Verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?.....	162
6.5.1	Wettelijke definitie van arbeidsmigranten.....	163
6.5.2	Wat verstaat de wetgever onder goed verhuurderschap?	164
6.5.3	Meldpunt ongewenst verhuurgedrag en informatievoorziening	165
6.5.4	De verhuurvergunning	166
6.5.5	Bestuurlijke handhaving & rapportage	168
6.6	Ontkoppelen wonen en werken.....	169
6.7	Conclusies en Oplossingsrichtingen.....	173
Literatuur	.....	176

6 Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona

Tesseltje de Lange, Anita Böcker & Pascal Beckers

6.1 Inleiding

Huisvesting van arbeidsmigranten is al jaren een probleem. Tijdens de coronapandemie en de daarop volgende periode werd overduidelijk dat er zowel een probleem is met het realiseren van voldoende huisvesting voor arbeidsmigranten en dat het realiseren van huisvesting van voldoende kwaliteit faalt. In alle gesprekken die wij voerden, bijeenkomsten die we bijwoonden en expert- en klankbordmeetings die we organiseerden tussen 2021 en najaar 2022 kwam huisvesting naar voren als nagenoeg het belangrijkste knelpunt rond de inzet van arbeidsmigranten in Nederland. Huisvesting is anno 2022 in velerlei opzichten een probleem: statushouders, (internationale) studenten, spoedzoekers én arbeidsmigranten hebben een huis nodig.

Het Kabinet Rutte IV heeft in het coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ het voornemen uitgesproken speciale aandacht te besteden aan de huisvesting van deze doelgroepen. Het streven was om jaarlijks 15.000 tijdelijke woningen te bouwen en 15.000 eenheden extra te bereiken via transformatie van kantoren tot woningen om zo in de acute tekorten aan woningen voor studenten, spoedzoekers, arbeidsmigranten en daklozen te voorzien.¹ Het kabinet wil in de komende acht jaar in totaal 900.000 woningen bouwen. Volgens het Economisch Instituut voor de Bouw gaat het kabinet die doelstelling niet halen.² Er is geld beschikbaar gesteld aan gemeenten om te bouwen, maar gemeenten stuiten op weerstand bij omwonenden, waardoor te weinig locaties beschikbaar komen. Minister Hugo de Jonge (CDA) heeft vervolgens in oktober 2022 afspraken gemaakt met de provincies over hoeveel woningen zij moeten opleveren, zoals vastgelegd in het Programma Woningbouw. “Provincies en gemeenten gaan de afspraken verder uitwerken in de regionale woondeals. Daarin komen de concrete locaties, doelgroepen, verdeling huur/koop en prijscategorieën. Met deze aanpak hernemen we de regie op de volkshuisvesting.”³ Nog geen drie maanden later, vlak voor het afsluiten van dit manuscript, stelt minister De Jonge dat “migratie de oplossing van het woningtekort bedreigt”.⁴ Corona heeft het probleem rond de huisvesting van arbeidsmigranten blootgelegd. De

¹ Coalitieakkoord Rutte IV d.d. 21 december 2021, p. 16. Door minister Hugo de Jonge van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is een ‘Taskforce versnelling tijdelijke huisvesting’ ingesteld die partijen met het versnellen van projecten helpt en BZK adviseert over de mogelijke toekenning van een financiële bijdrage. Er is door het Kabinet in 2022 € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor het versnellen van de bouw van flexwoningen en transformatieprojecten voor ontheemde Oekraïners, statushouders en andere doelgroepen. Dit is de Regeling huisvesting aandachtsgroepen 2022 (RHA).

² Endhoven e.a. 2022.

³ ‘Minister Hugo de Jonge maakt provinciale woningbouwafspraken voor 900.000 nieuwe woningen’, rijksoverheid.nl, 13 oktober 2022.

⁴ Wilfred Scholten, ‘Hugo de Jonge: Migratie bedreigt oplossing van het woningtekort’, Trouw 28 december 2022. Min of meer gelijktijdig deed minister van Onderwijs Dijkgraaf (D66) een beroep op onderwijsinstellingen om geen internationale studenten meer te werven. De intentie van het kabinet om het groeiende migratiesaldo omlaag te brengen volgt op het advies van de Adviesraad Migratie “Realisme rond richtgetallen. Kansen en Risico’s van Streefcijfers en Quota In het Migratiebeleid”, december 2022.

oplossing van dit probleem wordt evenwel niet, of niet alleen, gevonden in het bouwen en verbeteren van huisvesting.

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende vragen:

- In hoeverre heeft het bestaande juridisch kader met betrekking tot huisvesting van arbeidsmigranten bijgedragen aan het beperken of juist vergroten van de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten uit EU-lidstaten werkzaam in cruciale sectoren?
- Welke maatregelen hebben publieke en private actoren getroffen om de gezondheidsrisico's voor deze arbeidsmigranten te beperken en hoe effectief zijn deze maatregelen geweest?
- Wat zien diverse betrokken actoren als problemen rond de registratie van arbeidsmigranten; wat zien ze als oorzaken; en aan welke oplossingen geven ze de voorkeur?
- In hoeverre heeft de coronapandemie gefungeerd als katalysator voor verbeteringen op het gebied van de huisvesting van EU arbeidsmigranten?
- Welke oplossingsrichtingen voor goede huisvesting de langere termijn zijn ontwikkeld of in ontwikkeling, of zouden ontwikkeld kunnen worden?

Bij de beantwoording van deze vragen baseren we ons op informatie uit overheidsdocumenten, krantenberichten, documenten die we van respondenten verkregen en interviews die we afnamen bij diverse publieke en private actoren, waaronder gemeenten, de Nederlandse Arbeidsinspectie, brancheorganisaties van de uitzendsector en uitzenders, een certificeringsinstantie, consulaten van herkomstlanden van arbeidsmigranten (zie voor een uitgebreidere verantwoording hoofdstuk 1).

Uit ons onderzoek blijkt dat het realiseren van **betere huisvesting voor arbeidsmigranten** hoe dan ook nodig is, dus er zal gebouwd en/of verbouwd moeten worden, zelfs als het aantal arbeidsmigranten aan het werk in Nederland minder zou worden. Een deel van de huidige huisvesting is niet van voldoende kwaliteit, zeker niet in geval van een pandemie. Naast de financiële middelen die het kabinet aan gemeenten ter beschikking heeft gesteld is er vooral behoefte aan oplossingsgericht denken voorbij de bestaande praktijken, aldus Peter Boelhouwer, hoogleraar huisvestingssystemen aan de Universiteit Delft.⁵ Hij noemt bijv. het opvorderen van leegstaande kantoren die de bestemming wonen krijgen voor de (tijdelijke) huisvesting van spoedzoekers), en daarnaast zijn (bouw)locaties nodig voor het realiseren van nieuwe woonunits. Dat omwonenden dat niet willen uit angst voor overlast zou, aldus Boelhouwer, geen reden mogen zijn om van de huisvesting van arbeidsmigranten af te zien. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan voor gemeentelijke politici. Gemeenten krijgen met de Wet Goed verhuurderschap wel meer instrumenten om de huisvesting, overlast aan te pakken en slechte verhuurders te weren. Met het wetsvoorstel Goed verhuurderschap⁶ beoogt het kabinet het bestaande juridische kader voor het realiseren van voldoende en vooral goede huisvesting voor arbeidsmigranten te verbeteren.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de gevolgen van de coronamaatregelen voor de huisvesting van arbeidsmigranten (par. 6.2). Daarna gaan wij in paragraaf 6.3 in op het zojuist geschetste structurele probleem rond het realiseren van voldoende huisvesting en in paragraaf 6.4 ligt de nadruk op verbetering van de kwaliteit van huisvesting. In paragraaf 6.5 staan we stil bij de uitwerking van de belangrijkste aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in het Wetsvoorstel Goed Verhuurderschap, met onder meer de verplichte contractuele

⁵ BNR Big Five 'Advies aan Rutte', 23 december 2022.

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 36130. Zie ook de tijdlijn van het voorstel via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36130.

scheiding van wonen en werken. We sluiten dit hoofdstuk af in paragraaf 6.6 met onze conclusie en oplossingsrichtingen.

6.2 Huisvesting tijdens corona

Tijdens corona waren kwetsbare groepen op het gebied van huisvesting onder andere arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, vergunninghouders en spoedzoekers.⁷ De huisvestingssituatie van arbeidsmigranten – het delen van een slaapkamer, sanitair en keuken met meerdere personen – leverde een verhoogd besmettingsrisico op, zo bleek al snel uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (destijds nog Inspectie SZW, ISZW).⁸ Ook onze vakbondsrespondenten wezen op dit verhoogde risico; thuisquarantaine zou op veel huisvestingslocaties praktisch niet goed mogelijk zijn. De coronamaatregelen pasten niet altijd bij hun situatie, wat voor onduidelijkheid zorgde. De coronamaatregelen van het kabinet hadden dus impact op de woonomstandigheden van arbeidsmigranten, hoewel de maatregelen niet met het oog op hun woonsituatie geschreven waren.

6.2.1 Vormen arbeidsmigranten één huishouden?

De maatregelen die gingen gelden, verwezen in verschillende situaties naar een “huishouden”. Wanneer sprake is van een huishouden was vóór corona al een punt van aandacht in de jurisprudentie over de huisvesting van arbeidsmigranten. Het begrip ‘huishouden’ vereist, aldus de rechtspraak, dat sprake is van enige continuïteit en verbondenheid tussen de bewoners.⁹ Vijftien arbeidsmigranten in een verkamerd pand vormden volgens deze interpretatie géén huishouden.¹⁰ Bijgevolg moesten arbeidsmigranten in hun huisvestingslocatie 1,5 meter afstand houden, wat volgens de arbeidsmigranten die wij spraken praktisch niet altijd mogelijk was (zie hoofdstuk 8).

Het begrip ‘huishouden’ en de verplichting om een mondkapje te dragen in het woon-werkverkeer als men niet tot één huishouden behoorde zorgde voor verwarring en hoge boetes onder arbeidsmigranten en andere betrokkenen. Vanaf 1 juni 2020 tot 23 maart 2022 was een mondkapje verplicht in het openbaar vervoer op straffe van een boete van 400 euro.¹¹ Vanaf 1 december 2020 ging een mondkapjesplicht gelden in publieke binnenruimtes en op stations (de boete werd 95 euro).

“Wat ik in coronatijd heel verwarrend vond was de berichtgeving met name over het vervoer en of ze wel of niet één huishouden zijn. Soms wonen ze, bijvoorbeeld bij [naam bedrijf], met 300 man op [één adres], maar er zitten zes per huisje. Hoe kun je dan aangeven dat het toch één huishouding is en dat ze dan toch met elkaar in één auto mochten. Dat krijg je er bij de politie dan niet door, die zeggen: ja flauwekul 300 op één huisnummer, dan kan iedereen wel zeggen dat ze één huishouding zijn. En dan vind ik het persoonlijk heel vervelend, [naam uitzendonderneming] bijvoorbeeld heeft personenwagens en die doet zijn best met mondkapjes en dat soort dingen, en dat voldoet dan toch net niet aan die richtlijnen, en die krijgen dan, toen waren dat nog gigantische boetes, 400 per persoon en de onderneming 4000.”¹²

⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 35570 VII, nr. 7.

⁸ Inspectie SZW 2020a, p. 18 e.v.

⁹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State ECLI:NL:RVS:2017:3017.

¹⁰ ECLI:NL:RBZWB:2019:3281, rechtspraak.nl.

¹¹ ‘Boa’s zagen op tegen de weerstand die de boete van € 400 zou oproepen en vroegen om extra bescherming’, Binnenlands Bestuur, 26 maart 2020.

¹² Interview WP1-14, 27 november 2020.

Een wethouder vertelt dat zijn gemeente had gekeken naar het vervoer van mensen: normaal werden er achtpersoonsbusjes ingezet, dat mocht niet meer, en er moesten maatregelen worden genomen in de busjes zelf om besmettingen te voorkomen.

“Dat hebben we enerzijds voorgeschreven, anderzijds heb ik mezelf ook nog wel bemoeid met de veiligheidsregio om te voorkomen dat dit soort transportbusjes elke keer aan de kant werden gezet omdat men niet precies wist wat de regels waren en die busjes als ze vijftien kilometer naar Den Bosch toe moesten naar bijvoorbeeld het distributiecentrum van de Jumbo drie keer aan de kant werden gezet. En dan heb je het risico dat de hele bedrijfsvoering van zo'n distributiecentrum in de problemen komt, terwijl de voedselvoorziening, de supermarktbelevering één van de meest cruciale functies is in zo'n pandemie.”¹³

Een gemeentelijk ambtenaar raakte verward door de maatregelen:

“Eerst werd er gezegd van: nee ze mogen niet bij elkaar in een busje, net zoals in het openbaar vervoer. En toen mocht het met mondkapjes wel in het openbaar vervoer en werd er gevraagd: mogen wij dan met mondkapjes ook, want we waren toch hetzelfde als het openbaar vervoer. Nee, het is niet echt openbaar vervoer, dus het mondkapje telt niet voor jullie. Maar goed, iedereen heeft ermee te maken gehad en dat hebben we nog steeds. Elke keer als er een persconferentie is geweest, hebben we allemaal: wat bedoelen ze nou?”¹⁴

Wat er ook bedoeld werd, het was duidelijk dat er bij het afkondigen van dit soort maatregelen niet specifiek over arbeidsmigranten werd nagedacht. De Poolse consul uit ook zijn verwarring. Hij kreeg verschillende vragen over het vervoer naar de arbeidslocatie, rond het samenwonen van gezonde en zieke arbeiders in dezelfde woning, of samen reizen in hetzelfde busje: voor hem was het ook niet altijd duidelijk.¹⁵

Bij het uitblijven van heldere communicatie relevant voor de specifieke huisvestingssituatie van arbeidsmigranten vanuit de Rijksoverheid, voorzag uiteindelijk het ABU Coronaveiligheidsprotocol Arbeidsmigranten (zie Afbeelding 6.1 hieronder) in een behoefte aan informatie, ook van huisvesters. Inmiddels is het protocol verschillende keren herzien en ook beschikbaar in het Bulgaars, Pools, Roemeens, Engels en Spaans. In hoofdstuk 3 gaven we al duiding aan het uitblijven van overheidshandelen hoewel al snel duidelijk werd dat er corona-uitbraken waren onder "essentiële" EU-werknemers, onder andere door verhoogde blootstelling als gevolg van overvolle huisvesting.¹⁶ In dit hoofdstuk gaat het om de kwetsbaarheid voor COVID-19 ten gevolge van die woonomstandigheden. Overigens doet het protocol een aantal suggesties die in de praktijk zelden opgevolgd worden in groepshuisvesting, zoals één kamer per persoon. Ook is ons niet gebleken dat inleners zich vaak bekommeren om de huisvesting en rechtstreeks contact opnemen met gemeenten, zoals het protocol suggereert. Die taak ligt toch vooral bij de huisvesters en uitzenders.

¹³ Interview WP1-35, 6 april 2021.

¹⁴ Interview WP1-14, 27 november 2020.

¹⁵ Interview WP1-26, 18 februari 2021.

¹⁶ Berntsen & Skowronek 2021.

Afbeelding 6.1 ABU Coronaveiligheidsprotocol Arbeidsmigranten versie 18 januari 2022

Veilig wonen	
<p>Veel arbeidsmigranten worden door de werkgever gehuisvest, vaak samen met andere arbeidsmigranten. Het gebrek aan kwalitatief goede huisvesting is daarbij een groot probleem. Daarom is het onder andere belangrijk dat vakantieparken open blijven voor arbeidsmigranten. Als een arbeidsmigrant in Nederland werkt en buiten Nederland woont, zijn de richtlijnen in het land van de huisvesting leidend voor de woonsituatie.</p>	
Richtlijn	Verantwoordelijk
Beperk het aantal bewoners per huis en zorg er zoveel als mogelijk voor dat de samenstelling van bewoners per huis niet wijzigt.	Verhuurder, werkgever
De verhuurder en bewoners zorgen gezamenlijk voor een optimale hygiëne. In veel gevallen is de verhuurder hierbij verantwoordelijk voor de schoonmaak en de bewoners dragen daar zo goed mogelijk aan bij door de RIVM-richtlijnen in acht te nemen. In gezamenlijke woonruimtes worden de deurklinken, trapleuning en andere grepen regelmatig schoongemaakt. Hierbij wordt met name aandacht gegeven aan de gedeelde ruimtes zoals douche, toilet, keuken en woonkamer.	Verhuurder, werkgever, bewoner
Werkgevers en verhuurders zetten zieke arbeidsmigranten niet uit de huisvesting. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verhuurders, werkgevers en overheden om te voorkomen dat arbeidsmigranten die ziek worden of van wie het werk stopt in de huidige situatie op straat komen te staan. Personen zonder woonruimte komen in aanmerking voor noodopvang bij de centrumgemeente. Zij dienen zich te melden bij het toegangslot voor maatschappelijke opvang van de centrumgemeente. Het toegangslot van de centrumgemeente onderzoekt of men voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een plek in de opvang.	verhuurder, werkgever, overheden
Arbeidsmigranten delen met maximaal één ander persoon een slaapkamer. Waar mogelijk en gewenst heeft elke arbeidsmigrant een eigen slaapkamer.	Verhuurder, werkgever
Als de werkgever huisvesting faciliteert voor de arbeidsmigrant, dan informeert de werkgever de arbeidsmigrant over de geldende RIVM-richtlijnen en maatregelen van de Rijksoverheid in de eigen landstaal. De van toepassing zijnde maatregelen zijn beschikbaar in de huisvesting. ⁵	Verhuurder, werkgever
Als de arbeidsmigrant zelf huisvesting regelt, dan zijn arbeidsmigrant en verhuurder er samen verantwoordelijk voor om de RIVM-richtlijnen en maatregelen vanuit de Rijksoverheid toe te passen.	Verhuurder, bewoner
Er is extra aandacht voor groepen arbeidsmigranten die (op)nieuw het land binnenkomen. Hierbij wordt goed gelet op hun gezondheid en eventuele quarantainemaatregelen die betrekking hebben op het land van herkomst. Werkgevers, verhuurders en arbeidsmigranten volgen de geldende adviezen en regels over thuisquarantaine op ⁷ . Zie hiervoor de richtlijnen bij 'Veilig vervoer'. Arbeidsmigranten die in quarantaine gaan dienen strikt gescheiden te blijven van arbeidsmigranten, waarvoor geen quarantaineplicht of -advies geldt.	verhuurder, werkgever, bewoner
Quarantaine en isolatie⁴ Bij klachten is het belangrijk om meteen een zelftest of test bij de GGD te doen. Als je corona hebt ga je meteen in isolatie en als een huisgenoot of nauw contact corona heeft, ga je meteen in quarantaine. . Uitzonderingen quarantaine: Het is niet nodig om je meteen te laten testen of in quarantaine te gaan als je: <ul style="list-style-type: none"> ▪ in de afgelopen 8 weken corona hebt gehad en nu geen klachten hebt of ▪ langer dan 1 week geleden een boostervaccinatie hebt gehad. Het is wel belangrijk dat je gedurende 10 dagen wel de regels volgt die gelden voor de mensen die uit quarantaine komen.	Bewoner

⁵ Zie het meertalige voorlichtingsmateriaal van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/03/14/coronavirus-communicatiemiddelen-gevante-en-publiekswaagen-ondersteunig>
⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/reizen-en-vakantie/in-thuisquarantaine-bij-aankomst-in-nederland-quarantaineplicht>
⁴ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/quarantaine-en-isolatie>

Houd je aan de leefregels wanneer je in quarantaine of isolatie bent. ⁹	
Verhuurders en werkgevers bieden arbeidsmigranten de mogelijkheid om desgewenst nog minimaal vijf nachten de huisvesting te huren in geval van het voortijdig wegvallen van het werk. Hiervan kan positief worden afgeweken door arbeidsmigranten langer te laten huren, wanneer er huisvesting beschikbaar is.	Verhuurder, werkgever
In geval van lokale en regionale tekorten aan huisvesting voor arbeidsmigranten verzoeken inleners, werkgevers en verhuurders aan gemeenten en/of provincies om samen de veiligheid van arbeidsmigranten te waarborgen en (nieuwe) locaties aan te wijzen voor het versneld realiseren van huisvesting voor deze groep.	Inlener, werkgever, verhuurder
De werkgever en verhuurder houden in een dag- en nachtregistratie naam, telefoonnummer, e-mailadres, verblijfadres en inlener van de arbeidsmigrant bij. In geval van een bron- en contactonderzoek door de GGD kunnen zij, in overeenstemming met de AVG, deze gegevens delen met de GGD.	Werkgever, verhuurder
Bij besmetting in huishoudens wordt de GGD geïnformeerd voor advies of testen. Hierbij wordt ervoor gezorgd dat communicatie tussen de arbeidsmigranten en GGD-medewerkers mogelijk is, bijvoorbeeld via het corona-aanspreekpunt.	Verhuurder, werkgever

Bron: www.abu.nl/veiligheidsprotocol-arbeidsmigranten/, laatst bezocht 16 december 2022.

6.2.2 Quarantainelocaties en bubbels voor arbeidsmigranten

De quarantainemaatregelen zorgden voor veel knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten. Zo signaleerde een certificeringsorganisatie het gebrek aan huisvesting en aparte quarantaine-locaties als gevaar. Veel huisvesters zouden geprobeerd hebben mensen in genoeg (dus RIVM-conform) ruimte te huisvesten. Op het moment dat arbeidsmigranten terug naar huis reisden, was die extra ruimte beschikbaar. In februari 2021 kwamen de arbeidsmigranten weer terug in Nederland en was het moeilijk quarantainelocaties te bieden. Het was een probleem dat huisvesters niet goed konden oplossen, zeker als het om kleine huisvestingslocaties ging. Dit werd ook geweten aan het algemene tekort aan huisvesting.¹⁷

We signaleren ook dat sprake was van grensoverschrijdende aspecten. Het was voor uitzendbureaus bijvoorbeeld kostbaar om werknemers uit Polen te laten komen toen Polen code oranje had en de (nieuwe) werknemers eerst tien dagen in quarantaine moesten doorbrengen. De huisvestingskosten voor deze mensen werden betaald door de werkgevers (het uitzendbureau). Brancheorganisaties riepen hun leden op om geen huur in rekening te brengen. Zeker de niet-aangesloten uitzendbureaus zullen niet altijd gehoor hebben gegeven aan die oproep, wat betekent dat de quarantaineregels de arbeidsmigranten een kwetsbare start gaven in Nederland, want met een schuld als ze de huur niet meteen konden betalen.

De Europese Raad deed de aanbeveling seizoenarbeiders vrij te stellen van de verplichte thuisquarantaine na inreis uit een risicogebied omdat het om cruciale arbeid ging.¹⁸ In Nederland werden seizoenarbeiders en arbeidsmigranten juist als een risicogroep voor COVID-19 uitbraken beschouwd; daarom besloot de Nederlandse regering hen juist niet uit te zonderen van de thuisquarantainemaatregel. In het voorjaar 2021, kort voor het begin van het oogstseizoen in de land- en tuinbouw, gingen de betrokken ministeries wel akkoord met een 'pilot' die het mogelijk maakte dat seizoenarbeiders vanaf dag 1 aan de slag gingen onder de voorwaarde dat ze in vaste groepen ('bubbels') op het bedrijf werkten en woonden. Deze pilot leek op een regeling die Duitsland een jaar eerder al voor *Erntehelfer* had ingevoerd.

¹⁷ Interview WP1-25, 16 februari 2021.

¹⁸ Zie over de Europese ontwikkelingen Mantu 2022.

6.2.3 Gevolgen voor huisvesting na beëindigen uitzendcontract

Zowel de Nederlandse Arbeidsinspectie als vakbonden constateerden dat arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken extra kwetsbaar waren en mogelijk meer geneigd bij covid-gerelateerde gezondheidsklachten door te werken wegens de aard van hun contract en hun afhankelijkheid van het uitzendbureau voor huisvesting en woon-werkvervoer.¹⁹

Uitzendcontracten met een zogenaamd uitzendbeding bieden de mogelijkheid het uitzendcontract bij ziekte te beëindigen.²⁰ Respondenten uit de uitzendsector merkten op dat het flexibele ontslagrecht van toepassing is op alle uitzendkrachten. Voor veel arbeidsmigranten die als uitzendkracht werkten, betekende einde contract ook einde huisvesting. Dit werd ook door het Aanjaagteam gezien als een belangrijk knelpunt dat oplossing behoeft door uitzendcontract en huisvestingscontract van elkaar te scheiden.²¹ In paragraaf 6.5 gaan we hier verder op in.

In hoofdstuk 5 over de arbeidsverhoudingen bespraken wij al dat arbeidsmigranten tijdens quarantaine niet altijd werden doorbetaald. Ook kwam het voor dat quarantainedagen als vakantiedagen werden geregistreerd, dat arbeidsmigranten werden doorbetaald of dat zij voor een Ziektewetuitkering werden aangemeld alsof ze ziek waren. Uitzendbureaus schenen voor deze oplossingen te kiezen ter voorkoming van problemen met de huisvestingskosten, die onder bepaalde voorwaarden op het loon van arbeidsmigranten mogen worden ingehouden.²² Voor de arbeidsmigranten gingen deze oplossingen voor de verplichte quarantaine ten koste van de opbouw van vakantie- of Ziektewetaanspraken.

Bij verlies van werk en woning was soms dakloosheid het gevolg.²³ De Poolse consul hoorde ook wel van mensen die dakloos waren geworden omdat hun werk uitviel.²⁴ Over het risico dakloos te worden en wat door werkgevers, huisvesters en overheid gedaan moest worden om dat te voorkomen stond in het ABU-protocol (zie ook afbeelding 6.1):

“Werkgevers en verhuurders zetten zieke arbeidsmigranten niet uit de huisvesting. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verhuurders, werkgevers en overheden om te voorkomen dat arbeidsmigranten die ziek worden of van wie het werk stopt in de huidige situatie op straat komen te staan. Personen zonder woonruimte komen in aanmerking voor noodopvang bij de centrumgemeente. Zij dienen zich te melden bij het toegangskloket voor maatschappelijke opvang van de centrumgemeente. Het toegangskloket van de centrumgemeente onderzoekt of men voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een plek in de opvang.”

Zo werd dakloosheid een gemeentelijk probleem; iets waar niet alle gemeenten een antwoord op hadden zodat arbeidsmigranten (zeker met drank en drugsproblemen) op straat belandden. De oorzaken van die drank- en drugsproblemen vallen buiten het bestek van onze studie, maar het moet ons van het hart dat we van onze respondenten hoorden dat drugsdealers de woonlocaties van arbeidsmigranten goed wisten te vinden en voorreden met hun handelswaar. Dat maakte het voor toch al kwetsbare mensen moeilijk de verleiding te weerstaan, waardoor het risico op verlies van werk en huis werd verhoogd.

¹⁹ Inspectie SZW 2020a, p. 21; Inspectie SZW 2020b, p. 29 e.v.; ‘Werknemers slachterij Van Rooi: wij moesten werken met coronaklachten’, nos.nl, 2 augustus 2020.

²⁰ Zie hoofdstuk 5, in het bijzonder Afbeelding 5.1.

²¹ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53.

²² ‘Wat mag een uitzendbureau inhouden op het loon’, sncu.nl.

²³ Zie hierover ook het onderzoek van IVO en Barka: Jansen Lorkeers e.a. 2022.

²⁴ Interview WP1-26, 18 februari 2021.

Een hulporganisatie kon, door vacatures voor ze uit te printen, een deel van de werkzoekende arbeidsmigranten ook tijdens de pandemie vrij makkelijk aan nieuw werk helpen en daarmee ook aan huisvesting. Er was steeds wel werk te vinden in de land- en tuinbouw en de distributie. Voor deze groep arbeidsmigranten is het juist aantrekkelijk dat met nieuw werk ook meteen hun huisvesting weer is geregeld.²⁵

6.2.4 Handhaving van de huisvestingsnormen tijdens en na de pandemie

Onze respondenten gaven aan dat handhaven (op overbewoning, veiligheid, wonen op adressen zonder woonbestemming) voor, tijdens en na de pandemie, voor gemeenten om verschillende redenen lastig is. Denk daarbij aan de gebrekkige registratie van arbeidsmigranten in de BRP (zie hoofdstuk 4), een gebrek aan handhavingsinstrumenten, maar ook het risico dat arbeidsmigranten juist de dupe zijn van handhavingsacties, want zij komen mogelijk op straat te staan als een pand of vakantiewoningen worden ontruimd.

Aan het begin van de coronapandemie werden in eerste instantie de geplande SNF-inspecties zes tot acht weken uitgesteld en soms misschien langer. Er werden wel administratieve inspecties uitgevoerd die inspecteurs op afstand konden uitvoeren zodat ze niet langs hoefden op woonlocaties met zieken. Inspecteurs wilden ook niet naar Noord-Brabant, waar in 2020 in Nederland de pandemie begon, uit angst voor besmetting. In februari 2021 was het nog steeds zo dat SNF-inspecteurs niet naar locaties met zieken gingen omwille van hun eigen veiligheid. Coronamaatregelen gingen geen deel uitmaken van de SNF-normen, maar een variant van het ABU-protocol werd naar de gecertificeerde huisvesters gestuurd en de inspecteurs keken wel of daar naar werd gehandeld. De certificeringsinstantie signaleert als knelpunt van de handhaving dat er geen alternatieve huisvesting is als gemeenten optreden, tegen bijvoorbeeld overbewoning. Bij ontruiming ontstaat een waterbedeffect. Arbeidsmigranten moeten naar andere gemeenten uitwijken, reistijd naar het werk wordt nog langer. Er is gewoon te weinig capaciteit.²⁶

Volgens de Poolse consul zouden er meer SNF-controles uitgevoerd moeten worden en zouden certificaten moeten worden ingetrokken van degenen die ze niet verdienen. Ook vindt hij dat de pandemie heeft duidelijk gemaakt dat de Arbeidsinspectie meer bevoegdheden moet krijgen. "Hun [de Arbeidsinspectie] actieradius moet veel groter worden."²⁷ Hierin lezen wij een oproep voor één handhavende instantie die op alle aspecten van het leven van arbeidsmigranten zou kunnen controleren. In het huidige versnipperde landschap van wet- en regelgeving en bevoegdheden is dat geen waarschijnlijke optie. Wij hebben wel de indruk dat vaker de samenwerking wordt gezocht door verschillende handhavende instanties, ook buiten formele overlegstructuren om. In het huidige bestel blijft het nodig met meerdere instanties tegelijk controles uit te voeren. Dat vraagt veel van de afstemming tussen deze diensten en kan dus vertragend werken.

Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie is huisvesting indirect van belang. De inspectie is niet verantwoordelijk voor huisvesting, maar in het kader van de Wet Minimumloon mogen werkgevers maximaal 25% inhouden op het loon voor de huisvesting. Indirect heeft de Inspectie dus wel met huisvesting te maken en ziet ze soms dat bedragen op het loon worden ingehouden voor heel slechte huisvesting die niet aan de voorwaarden voldoet.²⁸ De Inspectie zegt over de

²⁵ Interview WP1-20, 22 januari 2021.

²⁶ Interview WP1-25, 16 februari 2021

²⁷ Interview WP1-26, 18 februari 2021.

²⁸ Interview WP1-17, 8 december 2020.

huisvesting veel contact te hebben met gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor goede huisvesting voor hun inwoners, inclusief arbeidsmigranten.

“Als wij signalen krijgen van slechte huisvesting, kijken we of men een SNF-keurmerk heeft, en delen we de signalen met de gemeente. We kunnen ook boetes opleggen aan werkgevers, als de werkgever-huisvester bijvoorbeeld niet het keurmerk heeft maar wel 25% inhoudt.”

De Inspectie heeft wel contact met de certificeringsinstantie, maar niet met de organisaties die controleren of daadwerkelijk aan de SNF-normen wordt voldaan. Daarnaast is de Inspectie betrokken bij de landelijke stuurgroep interventieteams, een samenwerkingsverband van allerlei instanties, Belastingdienst, UWV, SVb, en ook gemeentes. Daarin, zo vertelt onze respondent, wordt continu ook over de huisvesting gesproken.

“Gemeentes willen wel heel graag dat wij als Inspectie daar ook actief op zijn, maar dat valt niet onder onze toezichtstaak. We proberen wel met gemeentes en de VNG te kijken hoe we beter op elkaar kunnen aansluiten en maximaal effect kunnen bereiken als ieder zijn eigen verantwoordelijkheid neemt.”²⁹

Aan het begin van de pandemie deed de Inspectie onderzoek en interviewde onder meer 400 arbeidsmigranten, die werden benaderd op huisvestingslocaties.³⁰ Het is de vraag, aldus onze bij dit onderzoek betrokken respondent, of mensen altijd durven zeggen wat ze echt vinden, mogelijk voelen ze zich toch beperkt omdat ze bang zijn dat vrijuit spreken leidt tot repercussies voor henzelf of voor hun werkgever. Eén van de bevindingen waarvan de respondent zelf schrok was hoeveel mensen die zij spraken nog samen een kamer delen.³¹ Uit onze interviews blijkt ook dat twee mensen op een kamer de norm is; het ideaal van een eigen kamer kost waarschijnlijk te veel ruimte en de huren worden dan te hoog voor de arbeidsmigranten.

Dat het balanceren is met het huisvestingsdossier en de krapte op de woningmarkt is duidelijk gebleken. Zowel tijdens de pandemie als ook daarna betekent dit dat arbeidsmigranten soms in Duitsland (moeten) wonen terwijl zij in Nederland werken (zie tekstkader 1: Wonen in Duitsland, werken in Nederland). Toch zijn er ook positieve initiatieven te melden. In 2021 is een pilot onder de LSI-vlag, het Flexibel Regionaal Interventie Team, afgekort FRIT (Rijksoverheid, 2021) van start gegaan in gemeente Horst aan de Maas. Het FRIT richt zich op werkgevers, inleners, uitzendkrachten, uitzendbureaus en huisvesters die regels met betrekking tot woon- en werkomstandigheden overtreden. De actoren, waaronder deelnemende buurgemeenten, UWV, Belastingdienst, SVB, IND, Politie en Nederlandse Arbeidsinspectie, beogen onderzoek te doen naar de problematiek en vervolgens een integrale gezamenlijke aanpak te formuleren en waar nodig interventies uitvoeren.³²

Tot slot wijzen wij nog op de “Bed-voor-Bed-regeling”, onderdeel van de in 2013 al getekende nationale intentieverklaring voor huisvesting van arbeidsmigranten. Het betreft een modelregeling voor bestuurlijke afspraken en inspanningsverplichtingen tussen huisvesters en een gemeente. Het model zou verder uitgewerkt moeten worden afhankelijk van waar op lokaal niveau behoefte aan is. Daarin zou geregeld kunnen zijn dat

“[d]aar waar de locatie van in de Bed-voor-Bed-regeling ondergebrachte huisvesting niet kan aansluiten bij beleid, wet- en regelgeving vinden partijen alternatieve huisvestingsmogelijkheden die aansluiten bij de behoeften van arbeidsmigranten en huisvesters. Dit moet ertoe leiden dat het

²⁹ Interview WP1-17, 8 december 2020.

³⁰ Inspectie SZW 2020a.

³¹ Interview WP1-17, 8 december 2020.

³² Baltussen, 2022, p. 33 verwijzende naar Rijksoverheid, 2021.

bestaande aanbod van huisvesting van arbeidsmigranten kwalitatief en kwantitatief wordt vergroot en beter zichtbaar wordt. Bij het vinden van alternatieve of nieuwe huisvestingsmogelijkheden spelen corporaties een belangrijke rol.”³³

Géén van onze bestuurlijke respondenten heeft deze regeling genoemd, hoewel het ontbreken van alternatieve huisvesting soms wél meespeelt bij de keuze om al dan niet handhavend op te treden.³⁴ Het is slechts één van de voorbeelden van hoe al jaren geprobeerd wordt iets te verbeteren aan de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten, maar altijd met vrijblijvend intenties, die dan weer vergeten worden. Ook de voorstellen die er nu liggen, zoals het Wetsvoorstel Goed Verhuurderschap laat de keuze aan gemeenten of en hoe ze de huisvesting van arbeidsmigranten aanpakken (zie par. 6.5). Het blijft dus vrijblijvend.

Tekstkader 6.1: Wonen in Duitsland, werken in Nederland

De Arbeidsinspectie kwam er al snel achter dat uitbraken niet alleen op het werk ontstonden, maar ook in huisvestingslocaties, en dat zeker in de vleesindustrie veel arbeidsmigranten net over de grens woonden, in Duitsland. Dat was ingewikkeld, want Duitsland had bijvoorbeeld andere regels voor quarantaine, aldus onze respondenten.

Ons onderzoek betrof onder andere de Euregio Rhein-Waal, een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van met name Duitse en Nederlandse gemeenten in het grensgebied. De Euregio heeft als doelstelling het bevorderen van de grensoverschrijdende samenwerking op alle mogelijke terreinen, van economie en arbeidsmarkt tot cultuur, toerisme, sociale ontwikkelingen en arbeidsmigranten. De samenwerking verloopt door middel van bijeenkomsten, informatie-uitwisseling, vragen om informatie en projecten. De Euregioraad is te vergelijken met een gemeenteraad. De Euregioraad komt twee of drie keer per jaar bij elkaar en besluit dan over zaken als de begroting, strategische plannen, projecten, bestuurlijke zaken, benoemingen en belangenbehartiging. Behalve een controlerende functie heeft de raad een besluitvormende functie. Het onderwerp migratie en de huisvesting en integratie van immigranten, werd voorjaar 2020 door de Duitse gemeenten Emmerich en Goch aangekaart omdat er corona-uitbraken waren onder arbeidsmigranten die daar wonen en in Nederland werken. De vraag was in eerste instantie of de verantwoordelijke (hogere) overheden hun instrumenten konden geven om daar iets aan te doen of dat die overheden daar zelf iets aan konden doen.³⁵ Het was in het begin van de pandemie echt zoeken naar wie wat kon doen om verspreiding te voorkomen.

Ook de Roemeense consul vraagt aandacht voor de mensen die in Duitsland wonen en werken in Nederland en dagelijks de afstand tussen werk en woonadres moeten afleggen, vaak in door hun werkgever verzorgd vervoer. De consul gaat ervan uit dat Nederlandse werkgevers liever zouden zien dat hun werknemers in Nederland wonen, maar omdat fatsoenlijke huisvesting zo schaars is, in sommige gebieden, volgens hem met name in de grensstreken, werknemers toch over de grens te huisvesten. Wij hebben ook wel voorbeelden van langere afstanden gehoord, denk aan Kleve – Waalwijk, wat 1,5 uur rijden is.

De grensoverschrijdende situatie maakt handhaving van misstanden rond huisvesting extra complex. SNF heeft maar een beperkte bevoegdheid in de gemeenten die aan de Duitse kant van de grens liggen. Het is moeilijk voor hen om daar te handhaven.

Voor ons onderzoek hebben we de regionale krant, de Rheinische Post doorgespit, en het belangrijkste probleem dat daaruit blijkt is ook de goedkope huisvesting van arbeidsmigranten in Duitsland door Nederlandse uitzendbureaus. In reactie op die praktijken heeft de Euregio op advies van de commissie-Roemer een brief gestuurd aan minister-president Rutte en Laschet. Hoewel beide bewindspersonen snel

³³ De modelregeling stamt uit 2013 en is te vinden via google op een website van het ministerie van BZK en bij het Expertisecentrum Flexwonenarbeidsmigranten.nl.

³⁴ Behalve een modelregeling voor de gemeente Den Haag lijkt het initiatief een stille dood gestorven.

³⁵ Interview WP1-13, 20 november 2020.

antwoordden ging de geboden oplossing niet verder dan de aanbevelingen van het Aanjaagteam, in reactie waarop onze respondent verzucht “het zal een zaak van de lange adem zijn”.³⁶

Vanuit de relevante gemeenten werden in juni 2020, in een periode van vier weken, op alle bekende woonlocaties van arbeidsmigranten controles en tests uitgevoerd. Ook daarna werd er nog steeds gecontroleerd in Duitsland hoewel de Duitse gemeenten weinig mogelijkheden hadden om te sturen. In Nederland kunnen gemeenten desgewenst of desgevraagd, als grotere groepen mensen ergens worden gehuisvest, optreden door het niet toe te staan, vergunningen in te trekken, voorwaarden te verbinden en handhavend op te treden. In Duitsland echter, zolang het een woonhuis is, ook als het meerdere woningen naast elkaar zijn, en er mensen wonen die een minimale oppervlakte aan vierkante meters hebben, kon een gemeente in principe niet veel daartegen doen, behalve controleren of aan hygiënische randvoorwaarden wordt voldaan.

Ter verbetering van (de regulering van) de grensoverschrijdende situatie zijn na het uitbreken van de coronapandemie in ieder geval drie regelingen aangepast, ingevoerd of voorgesteld om – in ieder geval op papier – bij te dragen aan de verbetering van de kwetsbare huisvestingssituatie in Duitsland:

a) Er is Duitse wetgeving tot stand gekomen (**Wohnraumstärkungsgesetz**) om de huisvesting van arbeidsmigranten beter te reguleren. Tijdens onze eerste expert meeting op 2 februari 2021 sprak Deborah Hilbrands over deze wet. Hilbrands was destijds werkzaam als jurist bij de afdeling Woningtoezicht, Huurrecht, Huursubsidie en Algemeen Verblijfsrecht van het ministerie van Regionale Identiteit, Gemeenschappen en Plaatselijk Bestuur, Bouw en Gendergelijkheid van de deelstaat Noordrijn-Westfalen (MHKBG). De situatie in Duitsland was niet veel beter dan in Nederland: arbeidsmigranten werkzaam in de vleesindustrie, logistiek en landbouw worden geworven en krijgen daarbij huisvesting aangeboden. De huisvesting is vaak in preciaire omstandigheden en vaak tegen buitensporige huurprijzen. Gemeenten hadden weinig zicht op overbevolking van individuele panden. Volgens de destijds geldende bouwvoorschriften konden gebouwen worden gecontroleerd om te zien of ze geschikt zijn voor permanente bewoning, vandaar het onderscheid tussen huisvesting (permanent) en accommodatie (tijdelijk; *Unterkünfte* in het Duits). Het geldende *Wohnungsaufsichtsgesetz* (Wet op het woningtoezicht) bevat echter geen bindende specificaties voor specifieke voorwaarden van de woonruimte/woning. Er gold wel een *Unterkunftserlass* (huisvestingsverordening) van augustus 2020 waarin normen waren vastgelegd voor de uniforme behandeling van ruimten en gebouwen die worden geëxploiteerd en gebruikt als huisvesting voor arbeidsmigranten overeenkomstig het bouwrecht en de huisvestingsvoorschriften. Die verordening richt zich ook op aspecten van infectiebestrijding. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de bouwtoezichtautoriteiten. De toezichthoudende instanties voor huisvesting hielden alleen actief toezicht op woongebouwen. Het in december 2020 – dus binnen een jaar na het uitbreken van de pandemie – ingediende wetsvoorstel van het *Wohnraumstärkungsgesetz* brengt nieuwe verplichtingen voor de exploitanten van de accommodatie met zich mee, onder andere een meldingsplicht geflankeerd door de verplichting om een exploitatieopzet in te dienen en de eis dat een te allen tijde bereikbare contactpersoon voor de accommodatie bij de gemeente moet worden genoemd. De wet is aangenomen in juni 2021 en de uitvoeringsbepalingen zijn op 19 november 2021 in werking getreden. Voor de Duitse gemeenten die wij spraken is een resterend knelpunt het gebrek aan budget om op grotere schaal handhavers in te zetten.

b) Aan het **Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving** is par. 7.6 over Grenseffecten toegevoegd. “Beleid en regelgeving kunnen andere gevolgen hebben in de regio’s grenzend aan Duitsland en/of België dan in de rest van Nederland. Dit komt wanneer het verschilt van beleid of regels in de buurlanden of de mogelijkheden voor vrij verkeer over de grens van personen, goederen en diensten worden beïnvloed.” Uit de leidraad volgt dat nieuw of gewijzigd beleid, wet- of regelgeving direct van invloed kan zijn op het vrij verkeer van personen of ook meer indirect, waardoor zogenaamde waterbed- of weglekeffecten ontstaan: burgers en bedrijven, in ons geval arbeidsmigranten, huisvesters en werkgevers, passen hun grensoverschrijdende activiteiten aan omdat dit meer of minder aantrekkelijk wordt. (Leidraad Grenseffecten, Herziene versie 2021). In de toekomst moet bij beleidsontwikkeling daarmee dus expliciet rekening worden gehouden. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan gemeentelijke

³⁶ Interview WP1-13, 20 november 2020.

huisvestingsbeleid (quota voor arbeidsmigranten) of industrieel beleid (wel of geen distributiebedrijven heeft bij gebrekkige huisvesting in Nederland indirect gevolgen voor het Duitse huisvestingsbeleid.

c) Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap ging pas in juni 2022 naar de Tweede Kamer en was nog maar net in behandeling genomen bij het afronden van dit manuscript. Zie par. 6.5 hierna.

NB. In vervolg op ons onderzoek

- verrichten onderzoekers aan de Hochschule in Kleve een vergelijkbare studie over de gevolgen van de coronamaatregelen aan Duitse zijde zodat een verder strekkende vergelijking tussen de aanpak in Nederland en Duitsland mogelijk wordt.³⁷
- bereiden we gezamenlijk met de Hochschule in Kleve een voorstel voor een Euregio-subsidie voor om naast vervolgonderzoek ook activiteiten te organiseren voor gemeenten, werkgevers, huisvesters en arbeidsmigranten in de Euregio Rhein Waal.

6.3 Huisvestingscapaciteit en -kwaliteit voor EU arbeidsmigranten?

Om tot oplossingsrichtingen te kunnen komen staan we in de volgende alinea's stil bij de capaciteit en kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten in meer algemene zin. Er is namelijk onvoldoende huisvestingscapaciteit voor EU arbeidsmigranten. De gebrekkige beschikbaarheid van voldoende huisvestingscapaciteit is een problematiek die meerdere overheidslagen betreft en wordt beheerst door een complex en gelaagd juridisch systeem. Onze respondenten ervaren dit gelaagde complexe systeem als knellend. Soms wordt het bouwen lamgelegd door veelvuldig procederende omwonenden. Dan botst het recht op huisvesting van arbeidsmigranten met andere (ruimtelijke) rechten en plichten.

6.3.1 Het recht op huisvesting

Vooropgesteld zij dat op grond van artikel 22 van de Nederlandse Grondwet de Nederlandse overheid moet zorgen voor de bevordering van voldoende woongelegenheden. Woonruimte is een primaire levensbehoefte van de mens en zo ook van arbeidsmigranten. Daarom riep de Europese Raad van ministers van de EU aan het begin van de pandemie in 2020 op tot een adequate bescherming van het recht op huisvesting van seizoenarbeiders en andere mobiele werknemers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten.³⁸ De Raadsconclusies gingen naast huisvesting ook in op andere aspecten rond arbeidsmigratie, zoals gezond en veilig werken, afhankelijkheidsrelaties en de rol van wervings- en uitzendbureaus. Benadrukt werd het belang van goede arbeidsvoorwaarden en arbeids- en leefomstandigheden, goede sociale zekerheid en betere informatievoorziening aan arbeidsmigranten alsmede samenwerking tussen stakeholders, zowel nationaal als grensoverschrijdend, met inbegrip van de nationale inspecties en de Europese arbeidsautoriteit.³⁹

Het recht op huisvesting is ook in het internationale recht meermalen vastgelegd. Op grond van artikel 43 van het VN Verdrag inzake *the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* hebben arbeidsmigranten recht op gelijke behandeling als het gaat om 'access to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents'; staten moeten ervoor zorgen dat deze rechten ook daadwerkelijk genoten kunnen worden en zij mogen werkgevers die in de huisvesting voor hun arbeidsmigranten willen

³⁷ <https://www.hochschule-rhein-waal.de/de/fakultaeten/gesellschaft-und-oekonomie/forschung/forschungsprojekte/arbeitsmigration-zwischen-den>.

³⁸ Zie Mantu 2022.

³⁹ Kamerstukken II, 21501 nr. 31, nr 576, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11726-2020-REV-1/nl/pdf>.

voorzien niet meer beperkingen opleggen dan die in algemene zin gelden voor het realiseren van huisvestingsfaciliteiten. Artikel 13 van de *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers* bepaalt dat de lidstaten arbeidsmigranten niet slechter mogen behandelen dan eigen burgers als het gaat om toegang tot huisvesting, huurbescherming en bescherming tegen uitbuiting, er moet gehandhaafd worden op de kwaliteit van huisvesting, die niet slechter mag zijn dan wat normaal is voor eigen onderdanen. En ook de International Labour Organisation (ILO) bepaalt in artikel 6 van Conventie 97 dat discriminatie van arbeidsmigranten ten aanzien van, onder andere, huisvesting, niet geoorloofd is.

In het Unierecht – relevant voor EU-arbeidsmigranten – is bepaald in artikel 9 van de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie dat:

1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld, **geniet alle rechten en alle voordelen die aan de nationale werknemers inzake huisvesting zijn toegekend**, met inbegrip van de mogelijkheid de woongelegenheid die hij nodig heeft in eigendom te verwerven.

2. De in lid 1 bedoelde werknemer kan zich op dezelfde wijze als de nationale werknemers in de streek waar hij is tewerkgesteld doen inschrijven op de lijsten van de aanvragen voor huisvesting, daar waar zulke lijsten bestaan, en hij geniet de voordelen en prioriteiten die hieruit voortvloeien.⁴⁰

Deze bepaling lijkt weinig rekening te houden met de tijdelijke aard van het werk of het verblijf van arbeidsmigranten. Nationale werknemers hebben behoefte aan een reguliere woning terwijl de woonbehoefte van tijdelijke arbeidsmigranten misschien een andere is. In ons hoofdstuk over het recht op gezondheidszorg concludeerden we ook al dat het Unierecht weinig rekening houdt met de tijdelijk mobiele werknemer (zie hoofdstuk 3). Hoe dan ook, recht hebben op gelijke behandeling ten aanzien van huisvesting is nog geen recht krijgen.

6.3.2 Het realiseren van huisvesting

In gemeenten waar huisvesters arbeidsmigranten willen plaatsen of waar arbeidsmigranten zelfstandig wonen, is het moeizaam goede huisvestingslocaties te realiseren, als het gemeentebestuur dat niet wil. Het zijn gemeenteraden, het College van Burgemeester en Wethouders, of meer in het bijzonder wethouders ruimtelijke ordening, die bepalen waar huisvesters locaties kunnen realiseren en waar arbeidsmigranten wel of niet mogen wonen, op basis van gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen, beleidskaders wonen en dergelijke en door uitgifte van bijvoorbeeld omgevingsvergunningen en exploitatievergunningen of de (tijdelijke) wijziging van bestemmingsplannen.⁴¹

Onze respondenten geven nagenoeg allemaal aan dat zij de regels en procedures over de huisvesting van arbeidsmigranten als knellend ervaren. Professionele huisvestingsbedrijven moeten van de gemeente toestemming krijgen om huisvesting te realiseren, rekening houdend met de omgeving. Vaak zijn het omwonenden die klagen over (toekomstige) huisvesting van arbeidsmigranten in hun omgeving en met lange juridische procedures de komst van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten ophouden. Ook huisartsenpraktijken kunnen bezwaar maken tegen de vestiging van een grotere huisvestingslocatie in hun omgeving als zij vrezen niet in staat te zijn de noodzakelijke zorg te leveren voor de nieuwe bewoners. Uit angst voor weerstand zijn sommige gemeente besturen huiverig om überhaupt na te denken over huisvesting van arbeidsmigranten, ook als de bedrijven waar de arbeidsmigranten werken wél graag gezien zijn binnen de gemeentegrenzen. Sinds het aantal grootschalige huisvestingslocaties het afgelopen

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0492&from=nl>.

⁴¹ Daarbij kan sprake zijn van (indirecte) discriminatie als geprobeerd wordt de huisvesting van arbeidsmigranten te voorkomen, zie bijv. ABRvS 01 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:419.

decennium is toegenomen, zijn bewoners harder geworden in hun benadering van nieuwe projecten in hun eigen buurt. Een ambtenaar ervaart het zo: "Ze [bewoners] denken: We moeten ze [de gemeente] nu echt een schop onder de kont geven, anders wordt het nog erger." Bewoners maken zich zorgen over de waarde van hun huizen en de verminderde leefbaarheid van de omgeving, zoals door zwerfvuil. Een groep betrokken burgers laat vaak van zich horen bij nieuwe initiatieven. Respondenten noemen de borden langs de weg waarmee bewoners ageren tegen de komst van arbeidsmigranten. Dit verzet is de afgelopen jaren zeker effectief geweest in het tegenhouden van enkele nieuwe vestigingen.⁴²

Een andere manier om de aanwezigheid van arbeidsmigranten te beperken is het vereiste van economische binding. De Gemeente Peel en Maas kondigde bijvoorbeeld per 1 mei 2021 aan alleen nog maar vergunningen af te geven voor de huisvesting van arbeidsmigranten door bedrijven als 75% van de daar ondergebrachte migranten vier maanden of langer op of voor het eigen bedrijf werken. De gemeente wil hiermee voorkomen dat op een agrarisch of lokaal bedrijf alleen voor derden wordt gehuisvest.

*"Het gaat om de short-stay werknemers, die voor korte tijd in de gemeente verblijven. (...) Het beleid houdt ook in dat alleen lokale bedrijven huisvestingslocaties mogen inrichten. Verder worden in het nieuwe beleid arbeidsmigranten beter gespreid over de kernen van Peel en Maas. Normen of cijfers voor de spreiding per kern zijn niet opgenomen in het plan. Op dit moment zijn al een kleine 4200 arbeidsmigranten werkzaam in de gemeente. In 2030 is dat waarschijnlijk opgelopen naar nog eens 6000 arbeidsmigranten die in de gemeente Peel en Maas werken."*⁴³

Weer een ander instrument, vooral bedoeld om overlast te voorkomen, is de begrenzing van het aantal mensen per woning. Zo is in de APV van de gemeente Horst aan de Maas geregeld dat een exploitatievergunning nodig is als op één adres meer dan vier personen logies worden verschaft.⁴⁴

Gemeenten gebruiken ook quotaregelingen voor arbeidsmigranten per straat of per gemeente.⁴⁵ Zo zijn er gevallen van verplichte huuropzegging als gemeentelijk beleid bepaalt dat er maar een maximaal aantal arbeidsmigranten in een straat mag wonen. Arbeidsmigranten die zelfstandig een appartement huren en hun verhuurders kunnen op deze manier ook te maken krijgen met de handhaving van regelgeving die hun gelijke toegang tot een woning verhindert. Het hanteren van quota per straat is volgens ons een discriminerende regeling in strijd met het hiervoor geschetste unierechtelijke beginsel van gelijke behandeling ten aanzien van huisvesting.⁴⁶ De bestuursrechter heeft zich hierover echter nog niet eenduidig uitgesproken, hoewel minister van SZW Koolmees de quota wel veroordeelde.⁴⁷

De afgelopen jaren nam het aantal gemeenten met een dergelijk beleid rap toe.⁴⁸

⁴² Baltussen 2022, p. 36.

⁴³ 'Peel en Maas scherpt huisvestingseisen arbeidsmigranten aan', 1limburg.nl, 21 april 2021.

⁴⁴ Artikel 2.8 lid 11 APV van Horst aan de Maas, Geldend van 25-02-2022, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR673279>.

⁴⁵ Dit wordt op verschillende manieren geregeld.

⁴⁶ Quota per gemeente 10% van de bevolking (niet per kern): ECLI:NL:RBOBR:2021:1240, rechtspraak.nl.

Zie ook 'Hoeveel Oost-Europese werknemers mogen er in een Nederlandse straat wonen? Dat moet de rechter nu beslissen', *Trouw*, 7 maart 2022.

⁴⁷ Kamerstukken II 2020-2021, Aanhangsel van de Handelingen, 923, 26 november 2020.

⁴⁸ Zie: L. van der Velde, 'Quota voor huisvesting arbeidsmigranten mogelijk illegaal', *Financieel Dagblad*, 23 oktober 2020.

Andere voorbeelden van hoe gemeenten, werkgevers en huisvestingsbedrijven de huisvesting van 'hun' arbeidsmigranten in de praktijk vormgeven kwamen van een uitzendbureau, actief in onder meer de agrarische sector. Dit SNF gecertificeerde bureau probeerde een goede mix van bewoners op elke locatie te creëren. Als in het hoogseizoen een grote groep jonge mannen aankomt, worden die niet allemaal bij elkaar gezet, maar op verschillende locaties waar ook oudere stellen, al langer werkzaam in Nederland, gehuisvest zijn. Een andere huisvester wil gemengde huisvesting aanbieden voor arbeidsmigranten, maar ook voor internationale studenten, statushouders of andere spoedzoekers, maar gemeenten geven volgens hen geen locaties vrij voor dit soort gemengde woonvormen.

Ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn bepalend. Deze wetten bepalen de regels waarmee gemeenten omgevingsvergunningen kunnen verlenen. Onder de Crisis- en herstelwet is het mogelijk geworden om vijftien jaar in plaats van tien jaar af te wijken van het bestemmingsplan als een locatie geen woonbestemming heeft. Ook is de procedure sindsdien verkort van 26 weken naar 8 weken om het proces te versnellen. Veel woningbouwlocaties maken gebruik van deze regelingen. Sinds 2013 kunnen gemeenten ook meer tijdelijke verhuur in het kader van de Leegstandswet mogelijk maken.⁴⁹

Gemeenten maken vooral gebruik van de bestemmingsplannen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren of tegen te houden. Veel genoemd is het gebruik van tijdelijke omgevingsvergunningen om huisvestingslocaties van maximaal tien jaar te realiseren voor (vooral) agrarische bedrijven. Deze kunnen vervolgens nog met maximaal vijf jaar worden verlengd, hiervoor maakt de gemeente gebruik van de Crisis- en herstelwet. Andere relevante wetten die gemeenten benutten zijn de Leegstandswet en de Huisvestingswet. De Huisvestingswet kan gebruikt worden om slechte huisvestingssituaties tegen te gaan, maar handhaving is geen sterke punt van gemeenten. De Huisvestingswet biedt wettelijke mogelijkheden om handhavend op te treden tegen illegale situaties en overlast. In het Bouwbesluit van 2012 staan ook de verschillende eisen die aan het gebouw worden gesteld. Het gaat echter vooral om het voorkomen van illegale en gevaarlijke situaties. De wet en het besluit zijn uitputtend, dus gemeenten kunnen geen kwaliteitskeurmerken, zoals SNF, eisen voor woningbouwlocaties.⁵⁰

Ingebruikname op grond van de Leegstandswet ten behoeve van huisvesting voor arbeidsmigranten is een weinig gebruikte optie. Zodra een pand, of een gedeelte daarvan, ten minste twaalf maanden leegstaat kan het College van B&W de eigenaar een gebruiker voordragen of kan de eigenaar een vergunning vragen voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandswet. Als het pand niet (meer) geschikt is voor bewoning kan het College de eigenaar opdragen de noodzakelijke voorzieningen te treffen. Tot slot kan een pand onteigend worden, maar ook dat wordt nauwelijks gedaan met het oog op de huisvesting van arbeidsmigranten.

Een voorbeelden van de worsteling die we zien om huisvesting te verwezenlijken is de Gemeente Horst aan de Maas. Daar wordt sinds 2013 gewerkt met het paraplubestemmingsplan 'Huisvesting arbeidsmigranten', waarin voor alle gebieden in de gemeente de mogelijkheden voor huisvesting zijn aangegeven. In april 2022 heeft de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan, als nadere uitwerking van het Arbeidsmigrantenbeleid 2019, vastgesteld. Het plan bepaalt dat per woning maximaal vier personen mogen worden gehuisvest. Om tijdelijke huisvesting te kunnen regelen, kunnen omgevingsvergunningen met een looptijd van tien jaar worden afgegeven. Na tien jaar moeten deze huisvestingslocaties worden gesloten, tenzij de ondernemer een eenmalige verlenging van vijf jaar kan krijgen. Enkele bewoners hadden kritiek, zij vonden die tien jaar te lang. Om tijdig in te kunnen grijpen bij leefbaarheidsproblemen eisten zij een tussentijdse

⁴⁹ Baltussen 2022.

⁵⁰ Baltussen 2022, p.53.

evaluatie. De land- en tuinbouworganisatie LLTB vond die tien jaar te kort om de nodige investeringen te kunnen doen. Interessant is dat volgens het College van B&W het bestemmingsplan "ongewenste nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen" zal voorkomen.⁵¹

Tot slot merken wij op dat, hoewel het heel traag gaat, er desondanks wel woonlocaties gerealiseerd zijn, vergunningen verleend et cetera; de negatieve aandacht in de politiek en de media voor het onderwerp draagt zeker bij aan het algemene gevoel van crisis. Wij bezochten verzorgde flats en chalets met prima ingerichte kamers, sportfaciliteiten, een beheerder die de taal van de arbeidsmigranten spreekt zodat zij vragen kunnen stellen, en zich hopelijk 'thuis' kunnen voelen, maar die ook aanspreekpunt is voor de omwonenden.

Tekstkader 6.2: Brede welvaartsbenadering⁵²

De *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties zijn door het CBS vertaald naar de brede welvaartsdefinitie:

*Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.*⁵³

Brede welvaart 'hier en nu' betreft de materiële welvaart en het welzijn van mensen in het algemeen, en hun beleving daarvan. Er worden door het CBS acht thema's onderscheiden: welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Een brede welvaartsbenadering betreft niet alleen het nu maar ook de gevolgen van de beslissingen die vandaag worden genomen voor het welzijn van toekomstige generaties.

Over onze materiële welvaart 'hier en nu' schreef het Europees Milieuagentschap dat het 'samenspel van menselijke behoeften, gewenste activiteiten en technologieën bijdragen tot de grote versnelling van de menselijke consumptie en de aantasting van het milieu. Dit is een totaal onhoudbare beschaving'.⁵⁴ Een deel van die 'onhoudbare situatie' wordt gefaciliteerd door het werk dat bedrijven in Nederland arbeidsmigranten laten doen: slachten, oogsten, verpakken, selecteren, vervoeren, schoonmaken. Het zijn soms *dirty jobs*, meestal flexibele jobs. We gaan er allemaal vanuit dat dit werk gedaan moet worden ten behoeve van onze materiële welvaart. Als dat zo is, dan moet er ook huisvesting zijn voor de betrokkenen. De brede welvaartsbenadering zet bij dat moeten vraagtekens.

Brede welvaart 'later' betreft de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om een zelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie. Het zonder beleid, zonder visie, aan banden willen leggen van arbeidsmigratie is niet per definitie goed voor toekomstige generaties. De energietransitie loopt dan bijvoorbeeld vertraging op, de wachtlijsten in de zorg lopen op, en groenten moeten toch geoogst worden. Een brede welvaartsbenadering kan helpen de prioriteit te leggen bij arbeidsmigratie in maatschappelijk waardevolle sectoren en aan arbeidsmigratie die bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Een brede welvaartsbenadering verlangt van ons dat wij nu zorgvuldig nadenken over de gevolgen van de beslissingen die wij vandaag nemen voor het welzijn van toekomstige generaties.

Brede welvaart 'elders' betekent dat rekening moet worden gehouden met de consequenties van arbeidsmigratie naar Nederland voor bijvoorbeeld landen van herkomst van arbeidsmigranten. Buiten het

⁵¹ Baltussen 2022, p.32.

⁵² Gebaseerd op lezing gehouden door Tesseltje de Lange, 'Arbeidsmigratie in het brede welvaarts perspectief', 22 november 2021 te Veghel, op uitnodiging van de Provincie Brabant, netwerk bijeenkomst over de Brabantse aanpak van arbeidsmigratie.

⁵³ www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022.

⁵⁴ Briefing van het Europees Milieu Agentschap 'Growth without Economic Growth', 11 januari 2021.

bestek van deze studie kan ook gedacht worden aan de milieugevolgen van bedrijvigheid hier voor landen elders op de wereld die gedwongen migratie op gang kunnen brengen.

De oplossingen die door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten zijn aangedragen en deels al worden uitgevoerd zijn geen slechte oplossingen. De oplossingen blijven echter wel binnen de bestaande kaders van het hier en nu en houden (nog) onvoldoende rekening met de toekomst, hier en elders.

De Tweede Kamer nam in juli 2022 een motie aan waarin de regering werd gevraagd om gehoor te geven aan pleidooien van de WRR en de Adviesraad Migratie om brede welvaart centraal te stellen in het beleid rond arbeidsmigratie (zie ook hoofdstuk 5 van ons rapport). De Kamer vroeg om 'criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid'.⁵⁵

In augustus 2022 heeft het kabinet de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 ingesteld met als taak om advies uit te brengen over 'scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050 tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering'.⁵⁶

6.4 Huisvesting van voldoende kwaliteit

De kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten moet als gezegd omhoog. De slechte kwaliteit van huisvesting is ook niets nieuws. In maart 2012 kwamen afspraken hierover tot stand in de *Verklaring voor goede tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten* (getekend door zeventien partijen, het Rijk, VNG, een aantal gemeenten, corporaties, de uitzendbranches, koepels van werkgevers en vakbonden) over meer en goede tijdelijke huisvesting voor EU arbeidsmigranten. Inmiddels ruim tien jaar verder spelen deze problemen nog steeds, en gezien het tekort aan woningen eerder meer dan minder.

De kwaliteit wordt zowel door publieke actoren, gemeenten, als door private actoren, SNF-keurmerk, genormeerd en gehandhaafd. Publieke en private actoren hebben verschillende instrumenten om de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten te waarborgen, daar gaan we in deze alinea verder op in. Het kabinet Rutte III stelde € 50 miljoen beschikbaar voor het huisvesten van kwetsbare groepen omdat goede huisvesting van deze groepen door de coronacrisis nog belangrijker [was] geworden om het risico op verspreiding van het virus te verkleinen.⁵⁷ De grootste *bottleneck* voor meer woningen zijn locaties om te bouwen of om te herbestemmen, en draagvlak bij lokale bewoners.⁵⁸ Het gebrek aan draagvlak en mede daardoor aan huisvesting, heeft dus tot gevolg dat arbeidsmigranten in kwalitatief ondermaatse huisvesting wonen. Over de houding van lokale bewoners is ook wel gezegd dat zij 'wel de lusten maar niet de lasten' willen. Bewoners profiteren (indirect, net als alle Nederlanders) van de arbeid verricht door de arbeidsmigranten, maar willen hen niet in hun leefomgeving zien, het zogenoemde 'not in my backyard' (nimby).

6.4.1 Gemeentelijke kwaliteitsbewaking huisvesting

Gemeenten kunnen de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten normeren via het ruimtelijke ordeningsrecht. Het gaat het bestek van deze studie te buiten om de juridische ins- en outs van de bevoegdheden uitvoerig in kaart te brengen, hiervoor stipten we de belangrijkste

⁵⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 89.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 171.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 35570 VII, nr. 7.

⁵⁸ Geurink 2022.

regelingen al aan. De gemeentelijke kwaliteitsbewaking door de gemeente gebeurt vooraf bij de verlening van een exploitatievergunning bijvoorbeeld, tijdens door informatievoorziening aan de arbeidsmigranten en eventuele rapportages van de verhuurder of inspecties, en eventueel via handhaving bij niet naleving van gestelde normen.

Een gemeenteambtenaar legt uit:

“Wij zorgen niet voor het beheer, wij stellen wel eisen via de exploitatievergunning die opgenomen is in de APV. Wij stellen eisen aan huisregels, calamiteitenplan, zwerfafval, alcohol- en drugsgebruik, dat wordt allemaal opgenomen in een exploitatievergunning. Wij zien daar wel op toe, wij hebben wel een handhaving capaciteit om toe te zien op zaken, maar een initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de beheerder, die moet hij ook aangeven met naam en toenaam en die worden ook getoetst aan de Bibob regelgeving. Om te kijken of dat zuivere koffie is. Dus daar wordt wel op toegezien, op hoe dat gebeurt en de huisvester is daar verantwoordelijk voor, de initiatiefnemer, degene die de huisvesting aanvraagt, die de exploitatievergunning aanvraagt.”⁵⁹

We spraken ook een gemeenteambtenaar die regelmatig, buiten kantooruren, woonlocaties voor arbeidsmigranten bezoekt om hen als bewoners van de gemeente in te schrijven. Tijdens de registratie op locatie wordt de arbeidsmigranten een video getoond met informatie over hun rechten. Huisvesters die een exploitatievergunning voor een woonvoorziening aanvragen, moeten meewerken aan deze informatievoorziening. Op die manier worden de arbeidsmigranten geïnformeerd over de kwaliteitseisen waar hun woning aan moet voldoen.

Vermeldenswaard is ook het Huisvestingsbeleid 2021 van de gemeente Peel en Maas.⁶⁰ Daarin staat een hoofdstuk over maatschappelijke verantwoording voor werkgevers tevens huisvesters, en goed werkgeverschap (zie ook tekstkader 5.3). De vergunninghouder moet (bij meer dan 80 bedden) jaarlijks rapporteren hoe invulling is gegeven aan de maatschappelijke taken. Dit beleid is ook gaan gelden bij aanvragen voor uitbreiding en verlenging van de vergunning voor bestaande locaties. Deze gemeente wil niet wachten op regelgeving, maar zelf aan de slag en zonedig ‘buiten de lijntjes kleuren’.⁶¹ Hoewel wij niet propageren dat een gemeente zonder wettelijke grondslag verplichtingen oplegt aan bedrijven, zien wij in dit initiatief wel een *best practice*, omdat de verantwoordelijkheid bij werkgevers wordt gelegd en de gemeente niet wegkijkt.

Tot slot noemen wij de Handreiking huisvesting van arbeidsmigranten, ontwikkeld om gemeenten te helpen bij het inventariseren van hun huisvestingsvraagstukken.⁶² Net als alle andere manieren om aan de ene kant huisvesting mogelijk te maken en aan de andere kant overbewoning en kwalitatief slechte huisvesting en ook overlast te voorkomen, stelt de Handreiking de vraag naar arbeidsmigranten vanuit de bedrijven niet ter discussie. Om van een systeemverandering te kunnen spreken, zal het economische beleid en de vestiging van nieuwe ondernemingen of uitbreiding van bestaande ondernemingen, en de huisvesting van hun werknemers, ter discussie moeten staan, of op zijn minst maatschappelijke verantwoordelijkheid bij bedrijven gelegd moeten worden. Het Aanjaagteam stelde daarom voor om naast een milieueffectrapportage ook een sociale effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid te verlangen (zie verder tekstkader 6.3).

Vanuit verschillende respondenten is positief gereageerd op het idee van een effect rapportage. Een gemeentelijk ambtenaar:

⁵⁹ Interview WP1-14, 27 november 2020.

⁶⁰ Gemeentebled 2021, 145194.

⁶¹ ‘Durf buiten de lijntjes te kleuren en blijf in contact’, h4i.nl, 13 april 2022.

⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rho Adviseurs, Handreiking huisvesting van arbeidsmigranten. Een hulpmiddel op het terrein van ruimtelijke ordening, Den Haag, augustus 2021.

“Bij het afgeven van bouwvergunningen voor weer zo’n distributiedoos in het Groene Hart moeten de sociale implicaties van die distributiedoos worden meegenomen. Wat heeft Nederland hier economisch nog aan als er alleen maar arbeidsmigranten werken, die ook ergens moeten wonen en waar alleen maar onrust over ontstaat? Het grotere sociale effect wordt niet meegewogen. Er is behoefte aan een ‘social impact analysis’ bij zulke grote economische projecten.”⁶³

Tekstkader 6.3: Sociaal Effect Rapportage voor nieuwe bedrijvigheid

Op 22 maart 2022 organiseerden wij een tweede online expertmeeting. Met 36 deelnemers spraken wij onder meer over de problematiek rond de huisvesting van arbeidsmigranten. Eén van de agendapunten was de 'Sociaal Effect Rapportage' voor werkgevers. In dit tekstblok doen we verslag van de expertmeeting en geven we een praktijkvoorbeeld van zo’n sociaaleffectrapportage.

Een sociaaleffectrapportage voor werkgevers is, heel in het kort, iets vergelijkbaar als een milieueffectrapportage maar dan voor de sociale effecten van het vestigen of uitbreiden van bedrijvigheid waar een vergunning voor nodig is. Bij sociale effecten denken we aan het effect op de kwantiteit en kwaliteit van huisvesting voor toekomstige werknemers, sociale voorzieningen voor werknemers (huisartsen, scholen etc.) en sociale cohesie in de woonomgeving van die werknemers (te bevorderen met bijv. taallessen en sociale activiteiten). Het Aanjaagteam Arbeidsmigranten stelde al zo’n effectrapportage voor. Er is bij het afronden van het manuscript nog niets landelijk ingevoerd; de VNG ontwikkelt een ‘bedrijfseffectrapportage’, die is aangekondigd voor het tweede kwartaal 2023.⁶⁴

De milieueffectrapportage (MER) is ingevoerd in 1987 en verplicht op grond van Europees Recht.⁶⁵ De Europese MER richtlijn volgde op een Europees actieprogramma uit 1983 met als strekking dat het beste milieubeleid erin bestaat dat het ontstaan van vervuiling of hinder beter kan worden voorkomen dan later de gevolgen ervan te bestrijden. De MER-rapportage is zeker geen garantie dat milieuschade uitblijft. Dat blijkt wel uit de klimaatveranderingen sinds de jaren '80 van de vorige eeuw. Maar zonder zo’n controle vooraf was de milieuschade door bedrijvigheid naar alle waarschijnlijk veel groter geweest. Om het Europese *level-playing field* voor ondernemers te behouden, lag destijds een Europese regeling voor de hand. De hier besproken en aanbevolen Sociaal Effect Rapportage zou ons inziens ook gebaat zijn met Europese harmonisatie. Maar Nederland hoeft daar natuurlijk niet op te wachten.

Tijdens onze expertmeeting presenteerde een medewerker van de afdeling economie van de Provincie Zuid-Holland, betrokken bij de huisvesting van arbeidsmigranten, hun programma over huisvesting arbeidsmigranten (2019-2021) en pilots en onderzoeken die zijn uitgevoerd die hebben geleid tot beleidsaanpassingen. De aanpassingen hebben onder meer als doel om te komen tot een bedrijfseffectrapportage. Dat wil zeggen een onderzoek naar het huisvestingseffect bij het goedkeuren van een bestemmingsplan voor bedrijfsmatige activiteiten die naar verwachting zullen leiden tot een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid ten opzicht van de huidige situatie. De rapportage brengt de extra huisvestingsbehoefte voor de toekomstige werknemers in beeld en geeft aan op welke wijze hierin zal worden voorzien.

Prof. Tonny Nijmeijer (Radboud Universiteit) kwam met een korte reactie. Hij beaamde het belang om in de ruimtelijke ordening ook vanuit migranten te gaan kijken en niet alleen de focus te leggen op de impuls voor de lokale economie met de komst van nieuwe bedrijven. Hij bepleitte juridisch dwingende regels op te stellen, niet slechts een ‘toelichting’ of handreiking. Neem bijvoorbeeld een artikel op in provinciale verordening, dan zitten gemeenten er meer aan vast.

Naar aanleiding van de discussie en onze algehele bevindingen zou de Sociaal Effect Rapportage ons inziens op in ieder geval tweeërlei manieren verder moeten gaan dan wat het Aanjaagteam voorstelde.

⁶³ Interview WP-25, 16 februari 2021.

⁶⁴ Ministerie van SZW, Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2022, december 2022, p. 28.

⁶⁵ Implementatie van RICHTLIJN betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten van 27 juni 1985 (85/337/EEG).

Ten eerste moet niet alleen bij de aanvraag van een vergunning gerapporteerd worden. Er zou een jaarlijkse rapportageplicht moeten komen, vergelijkbaar met de paragrafen die de Europese corporate sustainability reporting richtlijn verplichting met betrekking tot duurzaamheidsrapportage door ondernemingen.⁶⁶ Het op een menswaardige manier opvangen van arbeidsmigranten is óók een duurzaamheidskwestie, het betreft duurzaam samenleven.

Ten tweede zou de Sociaal Effect Rapportage ons inziens niet alleen over huisvesting moeten gaan, maar ook over maatregelen met betrekking tot de integratie van de arbeidsmigranten, zoals taalonderwijs op het werk (en tijdens werktijd), een buddy systeem met buurtgenoten of andere sociale events om de ontmoeting met buurtgenoten mogelijk te maken.

Zo'n uitgebreidere en terugkerende sociaaleffectrapportage brengt administratieve lasten en kosten met zich mee. Gelet op het belang voor de samenleving lijkt dat ons niet onredelijk.

Bedrijven moeten de gemeente regelmatig informeren of de gestelde huisvestingsdoelen worden behaald, of het taalonderwijs wordt aangeboden, etc.. De gemeente moet daarentegen werkgevers (inleners of uitleners) en huisvesters wel in staat stellen de nodige huisvestingsdoelen te behalen. Als de gemeente niet van plan is de bouw van de benodigde huisvesting te faciliteren, mag de vergunning voor het bedrijf niet verleend worden. Doet een gemeente dat wel, dan zou de Provincie moeten kunnen ingrijpen, ook als de gemeente alsnog dwarsligt bij de huisvesting. In het uiterste geval moet de vergunning voor het bedrijf weer worden ingetrokken.

6.4.2 Privaat SNF/SNA Keurmerk voor kwaliteitsbewaking huisvesting

Hiervoor is al verschillende keren verwezen naar de zogenaamde SNF-normen. De kwaliteit van huisvesting voor arbeidsmigranten wordt in Nederland genormeerd door Stichting Normering FLeXwonen (SNF). De SNF is een non-profit organisatie (stichting) die de certificering beheert van 700 bedrijven, samen goed voor 1.200 locaties en zo'n 100.000 bedden, zo staat op haar website. "Dat is 'maar' 1/4 van de markt." De inspecteurs (de inspecties worden gedaan door onafhankelijk van SNF opererende instellingen) verrichtten tot 2022 jaarlijks zo'n 3.000 inspecties. Met ingang van 1 maart 2022 worden meer inspecties uitgevoerd.⁶⁷

SNF is ontstaan in 2010, toen er net als nu veel woningtekorten waren en kwaliteitsgebreken. De oprichting volgde op het advies van de door de Tweede Kamer ingestelde commissie-Koopmans neergelegd in het rapport *Lessen uit recente arbeidsmigratie* over verbeteringen ten aanzien van huisvesting. Naar aanleiding daarvan kwam de Nationale verklaring uit. Deze hield in dat er voor de kwaliteit van huisvesting een onafhankelijk keurmerk zou komen voor organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten bieden. De toen al bestaande keurmerken – Certified Flexhome, van de ABU en de NBBU, en de SCIA, een keurmerk van branchevereniging VIA – moesten samengaan en de kwaliteit en kwantiteit moesten omhoog.

Volgens de SNF-kwartiermaker bleef in 90% van de gevallen de normering hetzelfde (als bij de vorige keurmerken). Zie voor de toepasselijke normen de SNF-website.⁶⁸ Het gaat onder andere om de locatiebezetting, ruimte, daglicht en verwarming, sanitair en andere voorzieningen, hygiëne, (brand)veiligheid, onderhoud en beheer, en informatievoorziening en toezicht.

Wel veranderde de keuringsmethode. Toen wij begin 2021 met SNF spraken waren ze in navolging van het advies van Roemer hun methoden aan het herzien, onder andere om op meer

⁶⁶ RICHTLIJN (EU) 2022/2464 van 14 december 2022 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

⁶⁷ www.normeringflexwonen.nl/cms/files/2022-02/norm-voor-huisvesting-arbeidsmigranten-1-maart-2022-wijzigingen-gemarkeerd.pdf

⁶⁸ www.normeringflexwonen.nl/de-norm/normen

onderdelen te controleren, en om 100% controles te hebben, d.w.z. dat alle locaties van een verhuurder worden geïnspecteerd, niet slechts een steekproef. De Nederlandse Arbeidsinspectie is kritisch op de vooraankondiging van de controles op naleving van SNF-normen. De vooraankondiging heeft met het recht op privacy van de bewoners te maken. En er moet ook iemand aanwezig zijn om inspecteurs binnen te laten.

“[Een vooraankondiging] biedt natuurlijk ruimte, als je niet alles helemaal op orde hebt, om daar snel iets aan te doen. Gisteren stond er een artikel in Trouw waarin mensen ook vertelden dat het zo ging. Maar SNF is een private partij, wij kunnen wel vragen: kun je daar iets aan doen. Maar uiteindelijk is het aan hen.”⁶⁹

Het artikel in Trouw waarnaar verwezen werd berichtte inderdaad dat het keurmerk voor huisvesting van arbeidsmigranten niet werkt. De krant had een rondvraag gedaan bij 50 gemeenten, waaruit bleek dat gemeenten het keurmerk ofwel nauwelijks kenden ofwel vonden dat het er niet in slaagt een goede kwaliteit te waarborgen. Malafide bedrijven zouden het keurmerk gebruiken om zich erachter te verschuilen. Een uitzendbureau hoort 48 uur van tevoren welke panden de inspecteurs gaan bezoeken en kan dan makkelijk even ‘de bezem erdoor heen halen.’⁷⁰

SNF heeft twee type leden: uitzenders/uitzendbureaus die ook zorgen voor de huisvesting van arbeidsmigranten, en huisvesters (die dus niet ook werkgever zijn). Eén grote huisvester heeft wel 800 locaties. 30 bedrijven hebben meer dan 100 locaties. Verder zijn er nog kleinere, die vooral minimale marges hebben, en waar het grootste risico op misstanden bestaat. Die huisvesters ziet SNF bijvoorbeeld in de vleessector. Buitenlandse verhuurders kunnen geen lid worden omdat een inschrijving in het Nederlandse handelsregister verplicht is. Maar als een verhuurder buitenlandse locaties heeft kunnen die wel worden gecertificeerd, tot een afstand van 50 km over de Nederlandse grens.⁷¹ Het voordeel voor huisvesters om aangesloten te zijn bij SNF is dat zij vervolgens op grond van de Wet Minimumloon en het Besluit minimumloon en vakantietoelagen maximaal 25% van het minimumloon waarop de werknemer recht heeft mogen inhouden voor betaling van de huisvesting.

SNF beheerst slechts zo’n 25% van de markt. Naast SNF is er nog een andere certificeringsinstantie, Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF), die veel kleiner is (met 80-100 leden in de agrarische sector). Het AKF-keurmerk stelt minder hoge eisen aan de huisvesting dan SNF. Een groot deel van de woonmarkt voor arbeidsmigranten is niet aangesloten bij SNF of AKF, daar gelden hun kwaliteitsnormen dus niet.

“Roemer focust vooral op de certificering, maar de moeilijke markt, de 75% niet gecertificeerde huisvesting, wordt niet aangepakt. Roemer heeft de makkelijke route genomen om kritisch naar het keurmerk te kijken, maar bijna niks te doen met het buitengebied (buiten het keurmerk, nergens gemeld, onder de radar). En daar zit het eigenlijke probleem.”⁷²

Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap, dat voor alle aanbieders gaat gelden, zou dat probleem kunnen aanpakken (waarover hierna par. 6.5). De daarin ook neergelegde motie van Jasper van Dijk om 15m² en één bed per kamer vinden de meeste van onze respondenten mooi, maar niet realistisch.⁷³ Volgens de certificeringsinstantie is de eigen kamer en 15m²-norm een stip op de horizon, er is een te groot tekort aan woningen om dat te realiseren. De kwaliteit van

⁶⁹ Interview WP1-17, 8 december 2020.

⁷⁰ ‘Keurmerk voor huisvesting arbeidsmigranten werkt niet’, Trouw, 7 december 2020.

⁷¹ Interview WP1-25, 16 februari 2021.

⁷² Interview WP1-25, 16 februari 2021.

⁷³ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 67.

huisvesting, waaronder een eigen kamer, kan pas gerealiseerd worden als er voldoende locaties zijn.

In de inleidende brief bij het in dit veld veel besproken jaarverslag van de Arbeidsinspectie opperde de Inspecteur-Generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie impliciet nog een andere weg naar het gemeenschappelijke doel van betere huisvesting: met minder bedrijven die afhankelijk zijn van arbeidsmigranten kan met de bestaande capaciteit betere huisvesting worden geboden. Hij verwees naar het stikstofrapport van Remkes en de Europese stikstofregels en stelde vervolgens:

“De keuzemogelijkheden rond arbeidsmigratie zijn daarmee logischerwijs sterk ingeperkt. Op korte termijn omdat huisvesting die aan de normen voldoet een harde beperkende factor is. De keuze voor meer migratie levert anders immers in toenemende mate miserabele woonsituaties op. En op langere termijn zijn de keuzes ingeperkt omdat elk van de problemen die de Nederlandse samenleving heeft (woningmarkt, ongelijkheid, CO₂, stikstof enzovoort) alleen maar groter wordt als de bevolking (en dus de omvang van de economie) stijgt.”⁷⁴

Door de energiecrisis ten gevolge van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne zien tuinders zich overigens genoodzaakt kassen te sluiten en hebben zij minder arbeidsmigranten nodig voor het werk in de kassen. Daardoor stagneert de groei van de bevolking misschien wel op termijn, maar eind 2022 is dat nog niet het geval. In hoeverre de huisvesting die door het sluiten van kassen vrijkomt kan worden verbeterd (of één bed per kamer kan worden gerealiseerd) en of de woningen ter beschikking komen van andere groepen woningzoekenden, zoals statushouders of spoedzoekers, zal nog moeten blijken.

6.5 Hoe draagt het Wetsvoorstel Goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?

Het wetsvoorstel Goed verhuurderschap beoogt woningzoekenden, huurders en arbeidsmigranten beter te beschermen en ongewenste verhuurpraktijken aan te pakken.⁷⁵ Het wetsvoorstel is in juni 2022 ingediend bij de Tweede Kamer en de behandeling staat gepland voor begin 2023. Er ging een internetconsultatie aan vooraf.⁷⁶ De Raad van State merkte in zijn advies op dat het wetsvoorstel meerdere misstanden op de huurmarkt adresseert, niet alleen misstanden die verband houden met ‘arbeidsmigranten’.⁷⁷ Eén van de speerpunten van het wetsvoorstel is dat hiermee de aanbeveling van het Aanjaagteam voor een apart huurcontract wordt opgevolgd (waarover meer in paragraaf 6.6).

In deze bespreking van het wetsvoorstel beperken wij ons tot de implicaties voor de bescherming van ‘arbeidsmigranten’. In hoeverre vermindert het wetsvoorstel hun kwetsbaarheid? Wij beantwoorden die vraag tegen de achtergrond van geleidelijk veranderde institutionele karakter van huisvesting in Nederland, waarbij volkshuisvesting in de afgelopen decennia is verzwakt en veranderd.⁷⁸ We knopen hiervoor opnieuw aan bij de *ignorance*-literatuur.⁷⁹ De institutionele deregulering van volkshuisvesting van de afgelopen decennia en het concept van de ‘onwetendheid’ van de staat biedt een raamwerk voor het duiden van de acties en non-acties van de overheid. De inspanningen van de staat zijn gericht zijn op versterking van de kennisvorming,

⁷⁴ Jaarverslag 2021. Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁷⁵ Wetsvoorstel Goed verhuurderschap (Kamerstukken II 2021/22, 36130 nrs. 1-3).

⁷⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nrs. 1-3, www.internetconsultatie.nl/goedverhuurderschap.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 36130, nr. 4.

⁷⁸ Hochstenbach 2022.

⁷⁹ Berntsen e.a. 2022.

dialogomechanismen, handhaving en regelgeving. Het zijn pogingen tot het inperken van misbruik-makende marktrelaties door middel van een versterkte, (gemeentelijke) bevoegdheden die gemeenten in staat moeten stellen deze groep werknemers beter te beschermen. Hoewel we constateren dat er in de nabije toekomst niet veel meer bescherming te verwachten is, kunnen gemeenteraden en Colleges van B&W uit eigen beweging acties ondernemen en de handschoen oppakken. Zij zullen hun burgers moeten meekrijgen in het realiseren van goede huisvesting voor arbeidsmigranten, in ieder geval voor die arbeidsmigranten die binnen hun gemeentegrenzen werken. Kiezen gemeenteraden en colleges voor non-actie, - met andere woorden: voor wegkijken of 'ignorance' –, dan verandert er niet veel en blijft de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland op sommige locaties mensonterend.

6.5.1 Wettelijke definitie van arbeidsmigranten

We staan eerst stil bij de definitie van een 'arbeidsmigrant' en diens 'verblijfsruimte'. Het begrip 'arbeidsmigrant' is tot nu toe niet in nationale wetgeving gedefinieerd. Daarmee heeft het voorstel een primeur.⁸⁰ De na de internetconsultatie voorgestelde definitie van 'arbeidsmigrant' luidt:

'Arbeidsmigrant: onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft en in Nederland verblijft om tijdelijke werkzaamheden te verrichten (artikel 1 Wetsvoorstel 36 130).'

De definitie was een punt van aandacht in de internetconsultatie, omdat er oorspronkelijk stond dat de wet alleen zou gaan gelden voor Unieburgers die tot vier maanden in Nederland kwamen werken.⁸¹ De definitie is ons inziens nog steeds te beperkt en houdt weinig rekening met de diversiteit aan arbeidsmigranten die in Nederland werken en de veel grotere groep arbeidsmigranten die mogelijk met slechte huisvesting te maken hebben. Deze definitie maakt de voorgestelde wet alleen relevant voor Unieburgers die géén hoofdverblijf hebben én die tijdelijke werkzaamheden verrichten. De term tijdelijke werkzaamheden wordt niet gedefinieerd. Géén hoofdverblijf hebben mensen die in de RNI staan ingeschreven (maximaal de eerste vier maanden van het verblijf), maar zoals uit ons hoofdstuk 4 blijkt is de grens niet altijd duidelijk te trekken. Ook mensen die in de BRP (als ingezetenen) staan ingeschreven, kunnen hun hoofdverblijf nog buiten Nederland hebben.⁸² De VNG heeft ons inziens terecht opgeroepen om een ruimere definitie te hanteren, in ieder geval gesteund door de Kamerfracties van GroenLinks en kabinetspartij de ChristenUnie.⁸³ In ons hoofdstuk 3, over toegang tot de zorg voor EU-arbeidsmigranten, concluderen we dat wet- en regelgeving o.a. rond verzekeringen, weinig rekening houdt met tijdelijk verblijvenden. Hier constateren we het omgekeerde: in deze regelgeving wordt weinig rekening gehouden met het feit dat niet alle arbeidsmigranten tijdelijk in Nederland werken.

De beperking tot (tijdelijk verblijvende) Unieburgers betekent ook dat zogenaamde derdelanders (burgers van landen die niet tot de EU behoren) niet via deze wet beschermd worden tegen misstanden rondom hun huisvesting. Dat zou volgens de Memorie van Toelichting niet nodig zijn omdat zij bescherming genieten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).⁸⁴ Wij

⁸⁰ Laatstelijk gecheckt op 3 februari 2023 via overheid.nl. Het begrip arbeidsmigratie kwam één keer voor, namelijk in de naam van de Wijzigingswet Wet arbeid vreemdelingen (toekomstbestendig maken van de wetgeving op het terrein van arbeidsmigratie), waar het om arbeidsmigratie van onderdanen uit niet-EU-landen gaat, Kamerstukken II 35680.

⁸¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nr. 3 (MvT), p. 76.

⁸² Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nr. 11 (Nota n.a.v. het verslag), p. 33 verwijzende naar Raad van State 22 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO8276.

⁸³ Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nr. 6, p. 13.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nr. 3 (MvT), p. 32.

vragen ons af of dat wel zo is. Het klopt dat op grond van de Wav een tewerkstellingsvergunning (of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid) kan worden geweigerd als er geen passende huisvesting beschikbaar is.⁸⁵ Voor zover ons bekend wordt niet actief gecontroleerd of huisvesting daadwerkelijk passend is. Verder sluit de gekozen definitie het groeiend aantal derdelanders uit die naar Nederland worden gedetacheerd in het kader van het EU-dienstenverkeer.⁸⁶ Zij hebben ook hun hoofdverblijf in een andere EU-lidstaat en verrichten, zo is de bedoeling althans, tijdelijk werk in Nederland (maar niet per definitie tijdelijke werkzaamheden). Waarom zij niet dezelfde bescherming behoeven is ons niet duidelijk. Het kan zijn dat de opstellers van het wetsvoorstel zich te zeer hebben gericht op het adresseren van de knelpunten gesignaleerd door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, maar de realiteit van arbeidsmigratie naar Nederland, die zomaar naar meer derdelanders kan verschuiven, niet in ogenschouw hebben genomen. Dat zou onze indruk bevestigen dat er veel aan symptoombestrijding wordt gedaan zonder dat de kernoorzaak van de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten wordt geadresseerd. Elders hebben we al opgemerkt dat die kwetsbaarheid vooral wordt veroorzaakt door de Nederlandse wet- en regelgeving rond werk en de afhankelijkheid van buitenlandse werknemers van in Nederland gevestigde ondernemingen (, zonder dat overheden of bedrijven in kwestie verantwoordelijkheid nemen voor de basisvoorzieningen zoals huisvesting voor de werknemers.

Dan is er de beperking tot de huisvesting van arbeidsmigranten in 'verblijfsruimten'. Die term was in eerste instantie gedefinieerd als een (deel van) een gebouw, niet zijnde een woonruimte. Woonruimte is een besloten ruimte waarin iemand alleen moet kunnen wonen. In de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vroeg de PvdA-fractie waarom arbeidsmigranten die in gewone woonhuizen verblijven niet worden beschermd.⁸⁷ Daarmee laat de wet, aldus deze fractie, ongeveer de helft van de huisvestingssituaties links liggen. Ook uit ons onderzoek blijkt dat een groot deel van de arbeidsmigranten zelf onderdak heeft gevonden in woningen en niet in inrichtingen zoals groepsaccommodaties woont. In de nota van wijziging heeft het kabinet hierop gereageerd door óók gewone woningen binnen het bereik van de wet te brengen, zodat gemeenten ook daarvoor de hierna te bespreken verhuurdersvergunning kunnen gaan invoeren.⁸⁸ De definitie van verblijfsruimten luidt nu 'gebouw of deel van een gebouw dat bestemd is of gebruikt wordt voor de huisvesting van arbeidsmigranten'.⁸⁹ De vraag of een eventuele aanwijzing als vergunningplichtig gebied kan leiden tot een maatschappelijke tweedeling tussen wel en niet aangewezen gebieden is voor zover ons bekend nog niet gesteld.

6.5.2 Wat verstaat de wetgever onder goed verhuurderschap?

Het wetsvoorstel introduceert een lijstje normen om te verduidelijken wat onder goed verhuurderschap wordt verstaan. In de consultatie en de behandeling van het voorstel werd het opmerkelijk genoemd dat niet wordt aangehaakt bij de SNF-normen. Naast algemene normen – dat

⁸⁵ Artikel 9, eerste lid sub d Wav. In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wav werd passende huisvesting als criterium zelfs geschrapt omdat het "voor de vergunningverlenende instantie nauwelijks te beoordelen [was] of hiervan sprake is." Kamerstukken II 1993/94, 23574, nr. 3, p. 8. Daarom was het criterium destijds een dode letter. Het criterium kwam toch in de wet dankzij een Amendement van Van der Vlies (SGP), zodat "m.n. in de agrarische sector, bij wie de I-SZW onaantvaardbaar slechte huisvesting van bij deze werkgevers werkzame vreemdelingen heeft aangetroffen, daarop ook door de arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen worden aangesproken". Kamerstukken II, 1993/94, 23574, nr. 16. Voor zover bekend bleef de weigeringsgrond evenwel een dode letter.

⁸⁶ Zie over die vorm van uitdijende arbeidsmigratie bijv. De Lange 2023; Kramer e.a. 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2022; Heyma e.a. 2022.

⁸⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 36130, nr. 6, p. 13.

⁸⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 36130, nr. 11, Nota naar aanleiding van het verslag.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 36130, nr. 12, Nota van wijziging.

verhuurders niet mogen discrimineren, huurders eerlijk moeten selecteren, hun keuze moeten motiveren en huurders niet moeten intimideren – benoemt het wetsvoorstel enkele specifieke factoren, zoals de al besproken scheiding van huur- en arbeidscontract en de verplichting tot het verstrekken van de huurovereenkomst in een taal die de migrant begrijpt.⁹⁰ Punt van kritiek van de Raad van State was dat de normering van wat goed verhuurderschap inhoudt niet in de wet staat, maar in lagere regelgeving komt, wat op gespannen voet staat met de verplichting tot het hanteren van duidelijke en ondubbelzinnige criteria voor vergunningverlening.⁹¹

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een goede verhuurder een arbeidsmigrant een eigen kamer aanbiedt. Nu delen arbeidsmigranten meestal een kamer, soms met een wildvreemde andere arbeidsmigrant. Huisvesters krijgen tien jaar de tijd om hun locaties om te bouwen zodat ze éénpersoonskamers kunnen aanbieden, de nieuwe norm. Dat is op de korte termijn weinig beschermend voor arbeidsmigranten. Kamerlid Nijboer diende dan ook een motie in voor een korter overgangsrecht, te weten drie jaar, voor bestaande verblijfruimten.⁹² Het Expertisecentrum Flexwonen denkt dat dit niet realistisch is omdat het zou betekenen dat er ten opzichte van de huidige situatie ten minste 156.000 extra kamers nodig zijn. Dat zouden 43.000 extra woningen zijn bovenop het al bestaande tekort. Een alternatief zou zijn de kamers niet in reguliere woningen te realiseren, wat zeker bij een tijdelijk verblijf geschikt kan zijn, aldus het Expertisecentrum. Maar ook dat soort locaties moet nog gebouwd worden.⁹³ Deze reactie maakt duidelijk dat het succes van het Wetsvoorstel goed verhuurderschap staat of valt met de beschikbaarheid van goede huisvesting. Als er niets te verhuren is, is het moeilijk een goed verhuurder te zijn.

6.5.3 Meldpunt ongewenst verhuurgedrag en informatievoorziening

Verder bevat het wetsvoorstel vooral verplichtingen, of opties om in te grijpen, voor gemeenten. Zo moet er in alle gemeenten een meldpunt komen waar klachten over ongewenst verhuurgedrag kunnen worden gemeld. Een goed verhuurder moet de contactgegevens van het gemeentelijk meldpunt aan de huurders doorgeven. Deze informatie moet net als de huurovereenkomst in een voor de huurder begrijpelijke taal worden verschaft.⁹⁴ Of de huurder bij het meldpunt ook kan klagen en of het meldpunt hem in een begrijpelijke taal te woord moet staan, is niet gezegd. Hoe lessen getrokken gaan worden uit ingediende klachten is ook niet geregeld. Uit ons onderzoek bleek dat enkele gemeenten uit zichzelf al een balie hadden of wilden gaan openen, niet alleen voor klachten, maar om breder informatie te verschaffen aan de Europese arbeidsmigranten woonachtig in hun gemeente. Ook zouden Pools sprekende medewerkers de balie bemensen. Zo'n meldpunt, of liever een meldpunt en informatiebalie, lijkt ons goed, maar het moet niet zo zijn dat er alleen wordt gehandhaafd na een melding. Dat zou betekenen dat de arbeidsmigranten (of omwonenden) moeten klagen en dat als de arbeidsmigranten dat niet doen of niet durven, er niet veel verandert. Ons inziens is voor iedereen (omwonenden en arbeidsmigranten) het meest wenselijk dat een gemeente, om misstanden te voorkomen, actief en op eigen initiatief gaat kijken hoe mensen wonen. Eén gemeente waarmee wij spraken bezoekt regelmatig, buiten kantooruren, woonlocaties van arbeidsmigranten om nieuwe bewoners te registreren. Tijdens de registratie op locatie wordt de bewoners een video getoond met informatie over hun rechten. Verhuurders die in die gemeente een exploitatievergunning voor een woonvoorziening aanvragen, moeten hieraan meewerken. Deze gemeentelijke registraties ter plaatse waren al in 2019 van start gegaan en bleken tijdens de pandemie nuttig, omdat het toezicht op de naleving van de COVID-19-regels op de huisvestingslocaties daardoor gemakkelijker

⁹⁰ Artikel 2(3)(a) en (b) Wetsvoorstel Goed verhuurderschap Kamerstukken II, 2021-2022, 36130, nr. 2.

⁹¹ Een verplichting op grond van artikel 10 Dienstenrichtlijn.

⁹² Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 8.

⁹³ Expertisecentrum Flexwonen, 'Effecten kwaliteitslag huisvesting arbeidsmigranten', januari 2023.

⁹⁴ Artikel 21(4) Wetsvoorstel Goed verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2.

werd.⁹⁵ Wij missen in het wetsvoorstel een verplichting voor verhuurders om de gemeente te informeren en/of gemeentelijke registratie ter plekke zoals hiervoor beschreven te faciliteren (zie ook de conclusies van hoofdstuk 4).

Over de informatieverschaffing is in de nota van wijziging een bepaling toegevoegd waardoor bij ministeriële regeling voorschriften over schriftelijke informatievoorziening door de verhuurder kunnen worden vastgesteld. Het ministerie hoopt met “alle partijen” modeldocumenten te ontwikkelen zodat het opleggen van verplichtingen niet echt nodig zal zijn. De bepaling is dus bedoeld voor het geval de informatievoorziening toch niet van de grond komt.⁹⁶ Op overtreding van de verplichting om de huurder te informeren – onder andere over het meldpunt of de eventueel op te leggen informatieplicht – komt een bestuurlijke boete te staan en een eventuele openbaarmaking van de opgelegde boete. Hierna bespreken wij de voorziene handhavingsinstrumenten uitgebreider.

6.5.4 De verhuurvergunning

Een potentieel belangrijk nieuw instrument is de verhuurvergunning. Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenteraden ervoor kunnen kiezen in hun verhuurverordening een vergunningplicht in te voeren voor bepaalde categorieën woonruimte in aangewezen gebieden of voor aan arbeidsmigranten te verhuren verblijfs- en woonruimten. Met zo'n vergunningplicht komt er meer inzicht in de lokale verhuurpraktijken, iets wat in sommige gemeenten node wordt gemist, zo bleek ook uit ons onderzoek.⁹⁷ De gemeenteraad maakt van die bevoegdheid slechts gebruik ‘indien dat in het aangewezen gebied noodzakelijk en geschikt is voor het behoud van de leefbaarheid’.⁹⁸ Hierna gaan we hier nog iets verder op in.

De verhuurder moet de vergunning aanvragen, dat kan digitaal en er wordt in principe binnen acht weken op beslist door het College van B&W.⁹⁹ Als een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht is vereist, of een vergunning verplicht is op grond van de Huisvestingswet, moeten die vergunningen eerst zijn afgegeven.¹⁰⁰ Het lijkt ons praktischer als dit een gecombineerde toets zou zijn van eventueel drie samenlopende vergunningen, hoewel wij begrijpen dat dat bestuurlijk lastig te regelen kan zijn. Voor de ambtenaren die moeite moeten doen in het Wabo en Huisvestingsdossier, als ook voor de verhuurder, voor de beoogde bewoners en omwonenden, is het zuur als Wabo en Huisvestingsvergunningen (na procederen) zijn verleend maar bij het lichten van de verhuurder zijn doopzeel een (klein) vergrijp aan de realisatie van het project in de weg zou staan. Dat zou beter meteen op tafel kunnen komen.

Het College van B&W beoordeelt kort gezegd of de verhuurder deugt. Daarvoor zijn drie limitatief opgesomde weigeringsgronden geformuleerd. De vergunning kan worden geweigerd als de verhuurder beboet is of een last onder dwangsom opgelegd heeft gekregen wegens handelen in strijd met deze wet, of voorwaarden verbonden aan een op grond van deze wet verleende vergunning, delen van de Huisvestingswet, de Wabo, of de Woningwet. Ook als andere woonruimte van de verhuurder in beheer is genomen in de zin van dit wetsvoorstel, kan

⁹⁵ Berntsen e.a. 2022.

⁹⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 12 (Nota n.a.v. verslag en Nota van wijziging) dd 13 oktober 2022. Dit is artikel 12, lid 5 van het gewijzigde voorstel.

⁹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 3.

⁹⁸ Artikel 4, tweede lid wetsvoorstel Goed verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2.

⁹⁹ Artikel 5, eerste en derde lid en artikel 8 wetsvoorstel Goed verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2.

¹⁰⁰ Artikel 5, tweede lid wetsvoorstel Goed verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2.

de vergunning geweigerd worden. Tot slot kan geweigerd worden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob-toets).¹⁰¹

Als géén van de weigeringsgronden zich voordoet, wordt de vergunning verleend en kan het College bij de afgifte van de vergunning nog voorwaarden stellen.¹⁰² Deze voorwaarden gaan over de manier waarop de verhuurder invulling geeft aan zijn taak een goed verhuurder te zijn, bijvoorbeeld door een plan voor te schrijven waarin staat hoe de verhuurder de leefomstandigheden, waarbij gedacht kan worden aan de keuken en badkamer (bijv. hygiëne) op orde gaat houden. Het College kan ook een onderhoudsplan verlangen waaruit moet blijken hoe nieuwe huisvestingslocaties de komende vijf jaar zo wordt aangepast dat iedere arbeidsmigrant een eigen kamer heeft.¹⁰³ In het kader van zo'n onderhoudsplan kunnen gemeenten, zo stellen wij ons voor, huisvesters opleggen zich ten minste te houden aan de door Stichting Normering Flexwonen gestelde normen, maar het wetsvoorstel verplicht daar niet toe.¹⁰⁴

Het invoeren van een verhuurvergunning is geen landelijke verplichting omdat, aldus de op dit punt uitvoerige Memorie van Toelichting, dat in strijd zou zijn met de Europese Dienstenrichtlijn. Verhuren van woningen is een dienst die onder de werking van deze richtlijn valt. Op grond van de Dienstenrichtlijn stellen de lidstaten de toegang tot de uitoefening van een dienst niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij de behoefte aan een vergunningstelsel wordt gerechtvaardigd door een 'dwingende reden van algemeen belang'.¹⁰⁵ Verder moet het doel, in dit geval dus de bescherming van arbeidsmigranten/huurders, niet met lichtere maatregelen bereikt kunnen worden. Daarvan is hier geen sprake want alleen met een vergunning, controle vooraf en het stellen van voorwaarden, kunnen misstanden worden voorkomen. Bij controle achteraf, het systeem dat we nu hebben, is het leed van mensonterende woonomstandigheden al is geschied, voor wie eenmaal is gehuisvest in een ondermaatse situatie, is die slechte ervaring niet meer ongedaan te maken. De Raad van State had in zijn wetsadvies om deze onderbouwing gevraagd. Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zou een landelijke vergunningplicht slechts toelaatbaar zijn als dat noodzakelijk en geschikt is met het oog op de 'leefbaarheid'. Of hiermee wordt bedoeld op leefbaarheid voor arbeidsmigranten of voor de omgeving, blijkt niet uit de wettekst, die daarmee ruimte biedt voor interpretatie. Gemeenteraden zouden de vergunningplicht dus ook kunnen invoeren om de huisvesting van arbeidsmigranten in hun gemeente te weren met het oog op de leefbaarheid.¹⁰⁶ Daarmee zijn arbeidsmigranten niet geholpen, zeker als ze in die gemeente werken.

De interpretatie dat een landelijke vergunningplicht in strijd is met de Dienstenrichtlijn is nog niet ter discussie gesteld in het debat over dit wetsvoorstel, maar lijkt ons zeker niet in beton gegoten. De in de Memorie van Toelichting aangehaalde jurisprudentie waarop deze interpretatie berust

¹⁰¹ Artikel 6, tweede lid wetsvoorstel Goed Verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2. Ingevolge artikel 3 Wet Bibob kan een bevoegd bestuursorganen weigeren een aangevraagde vergunning te verlenen (of een verleende vergunning intrekken) indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

¹⁰² Artikel 7, eerste lid sub a wetsvoorstel Goed verhuurderschap. Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2. Ook kunnen voorwaarden omtrent de maximale huurprijs en het huurverhogingspercentage aan de vergunning worden verbonden.

¹⁰³ Artikel 6, eerste lid, sub c wetsvoorstel Goed Verhuurderschap Kamerstukken II, 2021/22, 36130, nr. 2.

¹⁰⁴ Van den Barselaar 2022, p. 4.

¹⁰⁵ Artikel 9(1)(b) Dienstenrichtlijn.

¹⁰⁶ In [Rechtbank Noord-Holland 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9184](#) ging het om maatregelen ten behoeve van de leefbaarheid van omwonenden bij de huisvesting van 64 arbeidsmigranten (plaatsen geluidschermen). Ook in [Raad van State 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:419](#) werpt de gemeenteraad de leefbaarheid op om de komst van huisvesting voor arbeidsmigranten te voorkomen.

ging niet over vergunningstelsels die kwetsbare burgers beoogden te beschermen. Mogelijk zal de uitleg van het Hof van Justitie van de regelruimte van de lidstaten toch anders zijn als het gaat om het bestrijden van mensonterende woonomstandigheden die het fundamentele recht op huisvesting en menselijke waardigheid aantasten.

Een ander argument om af te zien van een landelijke invoering van de verhuurvergunning is de administratieve last die dit voor zowel gemeenten als verhuurders zou betekenen. Zo wordt, ter vermindering van administratieve lasten de bescherming van arbeidsmigranten afgezwakt, wat ons inziens toch past in het stramen van wel de lusten (van de arbeid door arbeidsmigranten) en niet de lasten. Als Nederland serieus werk wil maken van het bestrijden van de misstanden, zou de administratieve last niet zwaarder mogen wegen dan preventie van misstand; met een facultatieve verhuurvergunningplicht wordt niet tegengegaan dat sommige gemeenten liever zo min mogelijk actie ondernemen ter bescherming van arbeidsmigranten.¹⁰⁷

In dit verband is van belang dat tegelijkertijd de Huisvestingswet wordt herzien.¹⁰⁸ Net als bij de Wet goed verhuurderschap zien we ook daar dat gemeenteraden vrij zijn het geboden instrumentarium al dan niet in te zetten. Zo kan een gemeenteraad ervoor kiezen om géén economische binding te eisen van inwoners. Bijgevolg geeft zo'n gemeente geen voorrang aan economisch gebonden woningzoekenden, zoals arbeidsmigranten die werken in de gemeente. Arbeidsmigranten kunnen daardoor waarschijnlijk niet of nauwelijks gaan wonen in de gemeente waar ze werken, zeker als die gemeente weinig beschikbare woningen heeft. Dan moeten de arbeidsmigranten in een andere gemeente wonen, een probleem dat we nu ook zien. Dat betekent dat de eerste gemeente wel de economische lusten heeft, zonder zorg te dragen voor de mensen die die lusten leveren. Een andere (buur)gemeente, waar arbeidsmigranten dan wonen maar niet werken, moet wel voor huisartsenzorg en andere voorzieningen zorgen en draagt op dat punt de lasten, tenzij zij géén huisvesting bieden aan arbeidsmigranten zonder economische binding. Waar de arbeidsmigranten dan wel moeten wonen is niet duidelijk. Uit ons onderzoek bleek dat ze ook in Duitsland worden gehuisvest, of toch zelfstandig woonruimte weten te vinden. Wij hadden gedacht dat de wetswijzigingen dit soort perverse prikkels voor gemeenten – of waterbed effecten – zouden aanpakken. Daarin schieten de voorstellen evenwel tekort. Het Nederlandse kabinet maakt zich dus niet echt hard voor een betere bescherming van arbeidsmigranten.

6.5.5 Bestuurlijke handhaving & rapportage

Allereerst bestaat ingevolge artikel 125 Gemeentewet de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen om de naleving van de in de Wet goed verhuurderschap gecreëerde verplichtingen te stimuleren. Daarnaast wordt het arsenaal aan handhavinginstrumenten uitgebreid met een bestuurlijke boete bij niet naleving van artikel 2 (artikel 18) en de openbaarmaking daarvan (artikel 19). Wanneer een verhuurder, na tweemaal te zijn beboet in een periode van vier jaar, weer in overtreding is, of na weigering van een verhuurdersvergunning, kan het College van B&W overgaan tot inbeheername (artikel 11 ev.). Kamerlid Neiboer bepleit een termijn van acht jaar omdat vier jaar niet afschrikwekkend genoeg zou zijn.¹⁰⁹ Ook niet-naleving van de aan een verhuurdersvergunning verbonden voorwaarden, indien verplicht volgens de gemeentelijke verordening, kan leiden tot een boete en uiteindelijk ook inbeheername.

¹⁰⁷ Elders beschreven we dit als een 'state of ignorance', overheidsinstanties die kiezen voor wegglijken, zie Berntsen e.a. 2022.

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 36190.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 36130 nr. 7.

Over de werking van de wet moet vijf jaar na de inwerkingtreding worden gerapporteerd.¹¹⁰ Dat valt onder de verantwoordelijkheid van een volgend kabinet en een volgende gemeenteraad, zodat de huidige bewindspersonen geen verantwoording hoeven afleggen over eventuele verkeerde keuzes. Mocht het niet goed gaan, dan zijn arbeidsmigranten nog vijf jaar de dupe van slechte regelgeving die mede bedoeld is om hen te beschermen, maar mogelijk toch niet aan die bescherming bijdraagt. Gezien de nijpende problematiek zou ons inziens een jaarlijkse rapportage, wellicht als annex bij de Jaarrapportage Arbeidsmigranten, aan te raden zijn. Hoe kan een bewindspersoon sturen bij gebrek aan informatie, of is dit nog een voorbeeld van de 'state of ignorance', een overheid die liever niet van de misstanden weet?

6.6 Ontkoppelen wonen en werken

Tot slot staan we in dit hoofdstuk nog stil bij een andere aanbeveling van het Aanjaagteam: het ontkoppelen van wonen en werk. Veel arbeidsmigranten zijn werkzaam op gemakkelijk te beëindigen uitzendcontracten (zie hoofdstuk 5). Contractbeëindigingen kwamen vooral in de eerste maanden van de pandemie voor. Verlies van werk betekende vaak ook verlies van huisvesting, omdat beide door uitzendbureaus worden geregeld. Het betekende vaak ook verlies van de ziektekostenverzekering (zie hoofdstuk 3). In hoofdstuk 7 zal blijken dat de helft van onze respondenten in de onder arbeidsmigranten gehouden enquête in door de werkgever geregelde huisvesting woonden, de andere helft heeft zelf huisvesting geregeld. De respondenten werkzaam bij publieke en private actoren wezen erop dat het bestaande tekort aan (goede) huisvesting de implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam met betrekking tot het ontkoppelen van arbeids- en huurcontract in de weg staat. Toch is de weg naar ontkoppeling ingeslagen.

De aanbevelingen van het Aanjaagteam op dit punt luiden als volgt:

“Om de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever in te perken, adviseert het Aanjaagteam om arbeidscontracten en huurcontracten zo veel mogelijk te ontkoppelen. Arbeidsmigranten zouden altijd een zelfstandig huurcontract moeten krijgen, met een opzegtermijn voor de verhuurder van minimaal één maand. Als het verblijf van de arbeidsmigrant naar verwachting korter dan vier maanden zal zijn, dan kan een huurcontract ‘naar aard van korte duur’ volstaan. Als het verblijf langer gaat duren dan vier maanden, zou het gebruik van de huisvesting gebaseerd moeten zijn op een tijdelijk huurcontract (maximaal twee jaar voor zelfstandige woonruimte en vijf jaar voor onzelfstandige woonruimte). Met die contractvorm bestaat er huurbescherming en huurprijbscherming.”¹¹¹

Het Aanjaagteam sprak dus van het loskoppelen van huurcontract en arbeidscontract en van een zelfstandig huurcontract voor alle woonvormen. Het Aanjaagteam adviseerde niet dat de werkgever niet ook de huisvester mag zijn. Veel respondenten in ons onderzoek lijken wel van het laatste te zijn uitgegaan. Onze respondenten waren ook zeker niet allemaal vóór de ontkoppeling. Er zijn namelijk, zeker bij *shortstay*, ook voordelen aan het koppelen van wonen en werken. Die voordelen van koppelen gelden zowel voor de huisvesters als voor de arbeidsmigranten.

De huisvesters zullen meer moeite moeten doen om de huur te innen als ze die niet meer kunnen inhouden op door henzelf uit te keren loon. Ook leeft volgens een respondent de angst bij bedrijven voor misbruik door werknemers. Uitzenders/verhuurders zijn bang dat werknemers gewoon na afloop van het dienstverband de huur (zo'n 300 euro per week) voortzetten, ook al

¹¹⁰ Artikel 25 Wetvoorstel Goed verhuurderschap.

¹¹¹ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020.

zijn het hun werknemers niet meer en werken ze al bij iemand anders. Het huis zou dan door werknemers van andere bedrijven worden bewoond en de eigen werknemers kan men dan nergens kwijt.

De arbeidsmigrant wordt enerzijds bevrijd uit wat een respondent een “kwetsbaarheidspakket” noemt dat vooral een probleem is bij de niet bij de ABU of de NBBU aangesloten uitzendbureaus. Een andere respondent ziet daarentegen wel voordelen in de koppeling omdat het voor een arbeidsmigrant die kort naar Nederland komt juist handhandig is een package deal te krijgen. Het zijn immers alleen de slechte werkgevers die met het koppelen van wonen aan werken geld proberen te verdienen. Een wethouder ziet nog andere beren op de weg van het loskoppelen van werken en wonen en de huursom niet kunnen inhouden op het loon:

“Als je als huisvester zeker wil zijn van je inkomen moet je dan gaan werken met voorschotten of borgen? Dat ga je dan natuurlijk wel krijgen als je die relatie rechtstreeks aangaat. Ik weet niet of de arbeidsmigrant daar zelf op zit te wachten.”

Beide perspectieven benadrukken het verschil tussen goede uitzenders/huisvesters, en de slechte die in huisvesting een verdienmodel zien of waarborgen willen van de arbeidsmigrant. Het ging het Aanjaagteam vooral om de contractuele relatie zodat de arbeidsmigrant bij ontslag niet meteen dakloos is. Het zijn dus dezelfde uitzendondernemingen die een aparte onderneming opzetten voor de huisvesting van ‘hun’ arbeidsmigranten.

Het Kabinet Rutte III reageerde positief op de aanbeveling van het Aanjaagteam, maar schoof dit punt, net als in feite alle aanbevelingen, door naar het volgende kabinet. We hebben het in dit hoofdstuk nog niet zo benadrukt, maar na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 lag dit dossier tijdens de lange formatieperiode nagenoeg stil, hoewel achter de schermen wel met sociale partners werd overlegd.¹¹² Ook werd ingezet op kennisdeling tussen gemeenten. Daartoe werd nagegaan welke instrumenten instanties nodig hebben om goede huisvesting van arbeidsmigranten te waarborgen.¹¹³

Via het Wetsvoorstel Goed verhuurderschap wordt de loskoppeling van het huurcontract en het arbeidscontract geregeld.¹¹⁴ Onderdeel van de bijbehorende algemene regels is dat straks bij de verhuur aan arbeidsmigranten een schriftelijk en zelfstandig huurcontract aan de gebruiker van de ruimte wordt aangeboden.¹¹⁵ Verder werd besloten, in navolging van het advies van het Aanjaagteam, de opzegtermijn van tijdelijke huurcontracten te verlengen naar een maand als het verblijf langer is dan vier maanden. De nieuwe wetgeving niet afwachtend, hebben sociale partners sinds januari 2022 afgesproken dat ingevolge de uitzend-cao de arbeidsmigrant na beëindiging van het contract, weliswaar tegen betaling, nog vier weken in de woning kan blijven. Deze mogelijkheid is overgenomen in de cao Vleesverwerkende Industrie (zie tekstkader 6.4). Een vraag die onze respondenten ons inziens terecht opwierpen is hoe arbeidsmigranten de huur gaan betalen als ze geen werk meer hebben. Mogelijk heeft de arbeidsmigrant recht op een werkloosheidsuitkering en als dat het geval is, heeft hij/zij geld om de huur te betalen en tijd om een ander huis en ander werk te vinden.

¹¹² Kamerstukken II, 2020/21, 29 861, nr. 55, p. 16-17.

¹¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 35 300 VII, nr. 76.

¹¹⁴ Artikel 2, derde lid sub a Wetsvoorstel Goed verhuurderschap, Kamerstukken II, 2022/23, nr. 2.

¹¹⁵ Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2021, p. 33

Tekstkader 6.4: Bescherming huisvesting in de nieuwe uitzend- en vlees-cao

Met ingang van 1 januari 2022 staat in de cao:

5. Als de uitzendovereenkomst eindigt geldt een **overgangstermijn van vier weken** waarbinnen de uitzendkracht de huisvesting die hij huurt van de werkgever dient te verlaten. De huurprijs blijft maximaal gelijk aan de huurprijs tijdens het dienstverband. De uitzendkracht voldoet de huurprijs wekelijks.

6. De uitzendonderneming houdt bij het innen van de huurprijs en het beëindigen van het verblijf in de huisvesting rekening met **bijzondere persoonlijke omstandigheden** van de uitzendkracht die maken dat hij buiten zijn toedoen de huur niet kan betalen of ziek is. In dat geval biedt de uitzendonderneming, gezien de bijzondere persoonlijke omstandigheden, een passende termijn om de huisvesting te verlaten. Daarbij wordt onder andere ook meegewogen de onzekerheid over het einde van de uitzendovereenkomst en de mogelijkheden om terug te keren naar het land van herkomst.

[...]

In de agrarische sector zagen ze in de praktijk een gebrek aan alternatieven:

“Maar in de agrarische sector is dat toch bijna niet te realiseren omdat er zo’n grote druk is op die huisvesting. Die wordt volledig door de logistieke sector in beslag genomen en de logistieke sector huurt het hele jaar door en die kan een iets hogere prijs betalen. Dus die agrarische sector komt er niet meer tussen bij de huisvesters, dus die moet wel zelf huisvesting hebben wil die kunnen garanderen dat ie producten kan leveren. En ja dan hebben we toch die afhankelijkheid, dat klopt.”¹¹⁶

Een wethouder zei in zijn gemeente juist goede ervaringen te hebben met agrarische werkgevers die zelf de huisvesting voor hun arbeidsmigranten regelen omdat er een wederzijdse afhankelijkheid is. Zonder arbeidsmigranten kan er niet worden geoogst.

“Waar het niet goed gaat zijn juist de plekken waar de scheiding er wel is, waar je een onafhankelijke huisvester hebt met vijf verschillende uitzendbureaus. De huisvester verdient alleen aan het verhuren van bedden, het interesseert hem niet wie er in die bedden liggen. Waar het niet gescheiden is wil die werkgever het wel graag weten, het is immers zijn personeel, hij wil weten of die mensen de volgende dag weer op het werk komen. Bij agrarische werkgevers gaat het goed, uitzonderingen daargelaten, en ook bij aantal uitzendbureaus die zelf voor de huisvesting zorgen. ‘Die afhankelijkheid kan er ook voor zorgen dat het juist heel goed gaat.’¹¹⁷

Een respondent van een branchevereniging (land- en tuinbouw) wees erop dat juist de werkgever belang heeft bij goede huisvesting:

“Het loskoppelen van huisvesting en arbeid, daar zit ook een andere kant aan. Want de werkgever is er veel aan gelegen om zich te onderscheiden van andere werkgevers door goede huisvesting. Natuurlijk zijn er werkgevers die misbruik van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten maken, maar gooi niet het kind met het badwater weg. De vraag is ook of een werknemer erbij gebaat is als hij bij een pandjesbaas moet gaan huren. Daar is het risico op uitbuiting wellicht groter.”¹¹⁸

Een gemeenteambtenaar noemde, als bijkomend voordeel van huisvesting door de werkgever, dat die de gemeente kan informeren over verhuizing of vertrek van arbeidsmigrant (waarover meer in hoofdstuk 4). Dit sluit aan bij de idee dat een totaalpakket voor arbeidsmigranten aantrekkelijk is, iets wat in 2016 ook werd onderkend.

“Met name voor arbeidsmigranten die voor het eerst in Nederland komen werken en doorgaans nog geen contacten hebben, kan het goed zijn dat de werkgever de huisvesting regelt en ervoor

¹¹⁶ Interview WP1-14, 27 november 2020.

¹¹⁷ Interview WP1-43, 27 mei 2021.

¹¹⁸ Interview WP1-52, 6 januari 2022.

zorgt dat de werknemer een zorgverzekering heeft. Dit heeft zowel voor de werkgever als voor de werknemer voordelen. De werknemer hoeft zelf niet de huisvesting te regelen en is verzekerd van zorg. De werkgever weet op deze manier dat de belangrijkste zaken voor zijn werknemer zijn geregeld en is ervan verzekerd dat de voor rekening van de werknemer komende kosten via een betalingsvolmacht kunnen worden voldaan. Daarnaast kan het zorgen voor de huisvesting via de werkgever er aan bijdragen dat werknemers goede huisvesting krijgen.”¹¹⁹

Aan dat inzicht is niet veel veranderd, hoewel het scheiden uit angst voor misbruik nu de overhand heeft.

Afsluitend, en in navolging van één van onze respondenten, onderscheiden we drie categorieën huisvesters: uitzendbureaus, onafhankelijke huisvesters (VHA), en agrariërs die hun seizoenarbeiders zelf in dienst nemen en huisvesten. In alle drie de categorieën kennen onze respondenten goede en slechte voorbeelden. Het loskoppelen van de contracten (maar niet de verantwoordelijke personen) om afhankelijkheid en kwetsbaarheid in te perken lijkt hun niet helemaal verkeerd, maar het loskoppelen van de contracten lijkt hun niet de meest gerede oplossing voor het probleem van slechte huisvesters. Zo zegt een gemeentelijke ambtenaar:

“Ik heb liever een goede afhankelijke huisvester dan een slechte onafhankelijke.”¹²⁰

Zowel de SNCU als de NBBU kregen vragen van leden na het van kracht worden van de gewijzigde cao's. Moeten wij dit toepassen? Antwoord is: ja. Volgens onze respondent was het tijdens corona eigenlijk al praktisch geworden dat uitzendbureaus arbeidsmigranten langer de tijd gaven om de huisvesting te verlaten. Daarnaast is het zo dat in de praktijk arbeidsmigranten heel makkelijk weer werk vinden (en huisvesting).

De houding van een uitzender in de agrarische sector is illustratief voor het denken van een 'goede' uitzender-verhuurder:

“Dus dat de mensen nog vijf aaneengesloten dagen mogen verblijven in onze huisvesting en daar hoeven ze niks voor te betalen. En daar is ook helemaal niks mis mee. Daar heb ik geen moeite mee.”¹²¹

Een andere uitzender voorzag wel problemen, zoals misbruik door arbeidsmigranten.

“Vaak gaat het dan om mensen met een alcoholprobleem (...). Het komt voor dat zo iemand op zaterdag aankomt, naar de huisvesting gaat, in het weekend te veel drinkt en maandag niet op het werk verschijnt. Dan wordt er contact opgenomen, maar als zo iemand dinsdag weer niet verschijnt, wil je meteen van hem af en hem ook uit de huisvesting kunnen zetten.”¹²²

Straks, zo vreest deze uitzender, moet hij zo iemand toch vier weken de tijd geven om de huisvesting te verlaten en hem bovendien ook nog twee maanden het minimumloon betalen (zie ook hoofdstuk 5 over arbeidsverhoudingen).

Een andere vrees is dat uitzendbureaus zouden uitwijken naar zogenaamde A1-constructies (intra-EU dienstverlening) om onder de nieuwe cao-bepalingen uit te komen. Uitzendbureaus zijn dan niet aan de uitzend-cao gebonden en hoeven geen rekening te houden met controles door

¹¹⁹ Zie de Nota van toelichting bij Besluit van 24 oktober 2016 tot wijziging van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag, Stb. 2016, 419.

¹²⁰ Interview WP1-43a, 4 mei 2022.

¹²¹ Interview WP1-48a, 14 december 2021.

¹²² Interview WP1-48a, 14 december 2021.

SNCU.¹²³ Een andere gevreesde vorm van misbruik is dat ze gaan werken voor een ander uitzendbureau terwijl ze in de huisvesting van een ander wonen. Het uitzendbureau kan die kamer intussen niet aan iemand anders geven. De respondent verwacht dat hij door de nieuwe cao zijn tarieven met anderhalf tot twee euro per uur zal moeten laten stijgen.

6.7 Conclusies en oplossingsrichtingen

De coronapandemie heeft laten zien dat de huisvesting van arbeidsmigranten soms goed geregeld is. Maar de huisvesting van arbeidsmigranten is bij lange na niet overal op orde. Het bestaande juridisch kader rond de huisvesting van arbeidsmigranten droeg niet bij aan het voorkomen van besmettingen op woonlocaties. Minimale kwaliteitsnormen zijn vastgelegd via zelfregulering (SNF/AFK normen). De handhaving van die normen is beperkt en ook niet alle huisvesters hebben zich aangesloten bij deze normering. De specifieke coronamaatregelen waren niet altijd duidelijk voor arbeidsmigranten: wel of niet een huishouden, afstand houden in een gedeelde keuken bleek niet mogelijk, onzekerheid over quarantaine locaties. Er zijn in eerste instantie vooral door private actoren (huisvesters) wel maatregelen getroffen om de gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten te beperken maar die gingen gepaard met veel onduidelijkheden, wat de effectiviteit ondermijnde. De Duitse maatregelen om besmettingen in Duitsland onder in Nederland werkzame arbeidsmigranten te beperken maakten duidelijk hoe grensoverschrijdend de huisvesting is geregeld, mede wegens de tekorten aan huisvesting in Nederland. De gebrekkige normering en handhaving op huisvestingsgebied lieten toe dat de coronamaatregelen niet werden nageleefd en droegen daarmee bij aan een verhoogd besmettingsrisico in de woonsituatie. Ook de vele verhuizingen – die weer samenhangen met de flexibele arbeidsrelaties – droegen daartoe bij. Maar ook waren er kansen, zoals het functioneren in een bubbel.

Eind 2022 wil het Kabinet Rutte IV migratie naar Nederland gaan beperken, maar het kabinet komt (nog) niet met concrete plannen. Omdat het hier om EU-arbeidsmigranten gaat, dus mensen die gebruik maken van het vrije verkeer van werknemers, mag hun komst naar Nederland niet aan banden worden gelegd. De industrieën die afhankelijk zijn van hun arbeid kunnen wél worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Ook kan de groei van sectoren die overwegend afhankelijk zijn van arbeidsmigranten, zoals de door ons onderzochte distributiesector, vleessector en land- en tuinbouw worden ingeperkt. Dat vraagt van het kabinet, provincies en gemeenten dat zij het economische gewin van de vestiging van bedrijven ondergeschikt maken aan de sociale verantwoordelijkheid die ze hebben voor hun inwoners én voor de arbeidsmigranten die daar al werken en wonen of zouden kunnen komen werken en wonen. Een structurele oplossing van het op zich terecht gesignaleerde probleem vraagt om een zogenaamde 'brede welvaartsbenadering' (zie Tekstkader 6.2).

6.7.1 Oplossingsrichtingen

Hierna geven wij een aantal oplossingsrichtingen om risico's zoals die zich voordeden tijdens de coronapandemie in de toekomst te kunnen voorkomen. De verantwoordelijkheid van gemeenten

¹²³ Als dit inderdaad het geval zou zijn zou dat terug te zien moeten zijn in de cijfers over A1 verklaringen en de meldingen van grensoverschrijdende dienstverlening bij de Sociale Verzekeringsbank. Die meldingen nemen inderdaad toe, zie Nederlandse Arbeidsinspectie 2022. De SVB handhaaft op "schijnconstructies waarbij werkgevers, bij grensoverschrijdende arbeid, misbruik maken van A1-verklaringen om te besparen op personeelskosten. [...] In 539 gevallen heeft het zusterorgaan, naar aanleiding van ons verzoek de buitenlandse A1-verklaring ingetrokken en daarnaast zijn er 1.653 verzoeken om intrekking van de buitenlandse A1-verklaring in behandeling." Zie ook het onderzoek van ABNAMro waarin onder meer staat: "Nederlandse uitzendbureaus onderzoeken hoe ze actief kunnen worden in deze A1-verloning, zo blijkt uit de gesprekken die wij hebben gevoerd." www.abnamro.nl/nl/zakelijk/insights/sectoren-en-trends/zakelijke-dienstverlening/goedkope-arbeidsmigrant-komt-van-steeds-verder.html.

en werkgevers staat daarin centraal, maar vrijblijvendheid ook. Centrale oplossingsrichting zien wij in het verplicht invoeren van een sociaal effect rapportage (zie tekstkader 6.3). Zo'n rapportage kan een brede welvaartsbenadering (tekstkader 6.2) faciliteren. Het huisvestingsvraagstuk in zijn huidige omvang – eind 2022 - hebben wij niet onderzocht. Op basis van ons onderzoek tijdens de coronapandemie suggereren wij wel de volgende zeven stappen voor verbetering van de situatie van de huisvesting van arbeidsmigranten.

1. Bij al onze aanbevelingen gaan wij niet uit van de smalle definitie van arbeidsmigranten die gehanteerd wordt in het wetsvoorstel Goed verhuurderschap. De aanbevelingen betreffen de huisvesting van arbeidsmigranten onafhankelijk van hun nationaliteit, verblijfsstatus, type werk etc. Wij raden beleidsmakers aan een ruimere definitie te hanteren om zo voorbereid te zijn op wijzigingen in het aanbod van arbeidsmigranten.
2. Bij een onverhoopt nieuwe pandemie kan gebruik gemaakt worden van de geformuleerde protocollen. Er zal behoefte zijn aan snelle duidelijkheid – gecommuniceerd in relevante talen – over welke regels gelden voor arbeidsmigranten. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met grensoverschrijdende woon- en werksituaties (zie tekstkader 6.1).
3. Zoals in tekstkader 6.3 uiteengezet moeten gemeenten en/of provincies in hun verordeningen als voorwaarde bij aan bedrijven af te geven vergunningen een **sociaaleffectrapportage** invoeren. Dit moeten geen richtsnoeren of aanbevelingen worden, maar een wettelijke verplichting. Zo moeten bedrijven vóórdat ze toestemming krijgen om nieuwe bedrijfslocaties te ontwikkelen (of bestaande uit te breiden) verplicht worden aan te geven hoe zij hun personeelsvoorziening gaan regelen. Als zij afhankelijk zullen zijn van arbeidsmigranten (al dan niet via inlening) zal aangegeven moeten worden hoe gezorgd gaat worden voor goede huisvesting, toegang tot basis voorzieningen en sociale activiteiten. De inlener moet daarin verantwoordelijkheid nemen of met bemiddelaars werken die vergund /gecertificeerd zijn. Gemeenten die het bedrijf willen binnenhalen kunnen er dan niet om heen dat ze ook de huisvesting van werknemers in hun gemeente moeten faciliteren. Als bedrijven niet kunnen hardmaken dat de huisvesting op orde is komt er dus geen uitbreiding of nieuwe vestiging. Heeft de gemeente het bedrijf echt nodig, dan moet de gemeente dus helpen met het realiseren van de nodige huisvesting. Wij beseffen dat dit voorstel de nodige administratieve lasten met zich meebrengt, net zoals bij een milieu-effectrapportage het geval is. Ons onderzoek wijst erop dat inlenende bedrijven en gemeenten de huisvesting van de in te lenen arbeidskrachten ondergeschikt maken aan eigen economische en politieke agenda's. Wel de lusten, niet de 'lasten' moet worden voorkomen met een sociaaleffectrapportage.
4. Gemeenten moeten worden verplicht woonlocaties te realiseren voor 'hun' arbeidsmigranten, dus in de buurt van bestaande bedrijven waar arbeidsmigranten werken. Quotaregelingen of andere uitsluitende voorwaarden die (indirect) arbeidsmigranten discrimineren zonder goede onderbouwing met het oog op de leefbaarheid, ondermijnen het recht op huisvesting van arbeidsmigranten.
5. De Wet Goed verhuurderschap is een stap in de goede richting, maar is veel te vrijblijvend. Naast het facultatieve karakter van de verhuurdersvergunning is de lange overgangstermijn van tien jaar voor bestaande huisvesting een gemiste kans. Het betekent dat de Nederlandse politiek bij voorbaat accepteert dat arbeidsmigranten nog tien jaar, dus ver voorbij 2030, in soms erbarmelijke omstandigheden wonen. Dat is geen serieus te nemen implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en wettelijke verplichtingen om mensen van goede huisvesting te voorzien. Ook hier beseffen wij dat het versnellen van de doelen lastig is in het licht van de algehele wooncrisis; het betekent dat de mate van economische groei met dank aan laagbetaalde arbeidsmigranten ter discussie moet komen te staan. Goed verhuurderschap gezien door de lens van de brede welvaart (zie tekstkader 6.2) vraagt om snellere en duidelijkere keuzes.

6. De Bed-voor-bed-regeling moet verplicht zijn. Er moet altijd een alternatief zijn na handhavend optreden, arbeidsmigranten mogen niet door handhavend optreden op straat belanden. Eventueel verblijven ze op kosten van de huisvester/uitzender/werkgever-inlener tijdelijk in een hotel.
7. Taal is door veel respondenten genoemd als een belangrijke factor. Het is goed dat arbeidsmigranten in een voor hun begrijpelijke taal geïnformeerd moeten gaan worden over hun rechten rond huisvesting. Communicatie is ook belangrijk voor lokaal draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Naast informatie in hun eigen taal zouden werkgevers en uitzenders zorgen voor aanbod aan Nederlandse **taallessen voor arbeidsmigranten, liefst tijdens het werk**, zodat zij met hun burens, de huisarts, de ambtenaar, kunnen communiceren. In de toekomst zou taalonderwijs een verplicht onderdeel kunnen zijn van de sociaal effect rapportage. Werkgevers kunnen daar nu al mee beginnen.
8. Naast een gemeentelijke balie waar geklaagd kan worden zou je willen dat elke gemeente waar arbeidsmigranten werken een **kwartiermaker** hebben, die de buurt, verenigingen en arbeidsmigranten bijeen brengt. Sommige gemeenten proberen dat ook, maar constateren dat arbeidsmigranten, zeker short-stayers – daar niet altijd zin in hebben, of geld aan willen besteden. Arbeidsmigranten werken hard, en hebben niet altijd puf om de taal te leren, erop uit te gaan, contacten te leggen. Een alternatief inburgeringsbudget voor gemeenten zou kwartiermakers of buddies kunnen faciliteren. Een soortgelijk initiatief lijkt te zijn gestart door de Stichting Ontmoet de Arbeidsmigrant. Zij zeggen als doel te hebben het informeren van het publiek en bestuur in Nederland. Het gaat dan om het belang van arbeidsmigratie voor Nederlanders en de migranten en het stimuleren van kennismaking tussen deze twee groepen. De stichting is opgericht door een brede initiatiefgroep van werkgevers, huisvestingsbedrijven, brancheorganisaties, overheden en het Expertisecentrum Flexwonen samenwerken. Kwartiermakers vanuit de samenleving, burens en collega's, kunnen veel betekenen.

Het is in Nederland niet eenvoudig (flex)woningen te bouwen, de kwaliteit van huisvestingslocaties te waarborgen en daarop te handhaven. De opgave is dit te doen op duurzame wijze, rekening houdend met economische drijfveren, maar vooral met de sociale noden van burgers en arbeidsmigranten. Wij concluderen dat een brede welvaartsbenadering (zie tekstkader 6.2) kan helpen bij het maken van de nodige keuzes. Hoewel wij constateren dat de oplossingen die door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten zijn aangedragen deels al worden uitgevoerd, en het geen slechte oplossingen zijn, liggen ze binnen de bestaande kaders en organisatie van laagbetaald werk.

Bij een pandemie binnen de komende 10-15 jaar zal de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten in hun woonomstandigheden wel iets verminderd zijn. Zij zullen beter geïnformeerd zijn, bij verlies van werk niet meteen ook dakloos zijn, en de protocollen van bijvoorbeeld branchorganisatie ABU kunnen snel worden afgestoft en weer geïmplementeerd. Toch zullen de misstanden die we tijdens de coronapandemie hebben gezien ook onder gewijzigde regelgeving kunnen blijven gebeuren. Wij hopen dat onze oplossingsrichtingen aanzetten tot duidelijke(re) keuzes en het snel ontwikkelen van menswaardige huisvesting voor arbeidsmigranten in Nederland.

Literatuur

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020), *Geen Tweederangsburgers Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag.
- Adviesraad Migratie (2022) *Realisme rond richtgetallen. Kansen en Risico's van Streefcijfers en Quota In het Migratiebeleid*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Baltussen, J. (2022). [Bringing the municipality back in. Housing for labour migrants in Horst aan de Maas](#). Radboud University Thesis Repository.
- Van den Barselaar, M.J. (2022). 'Wetsvoorstel Wet goed verhuurderschap, de manier om misstanden in de woningmarkt aan te pakken?', *Huurrecht in Praktijk* nr. 7.
- Berntsen, L., & Skowronek, N. (2021) 'State-of-the-art research overview of the impact of COVID-19 on migrant workers in the EU and the Netherlands' (Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2021/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Berntsen, L., e.a. (2022). 'State of Care for EU Mobile Workers' Rights in the Dutch Meat Sector in Times of, and Beyond', *International Journal of Sociology and Social Policy*, <https://doi.org/10.1108/IJSSP-06-2022-0163>.
- Endhoven, Th., e.a. (2022). *Nationale Woon- En Bouwagenda. Onderzoek Naar de Haalbaarheid van 100.000 Nieuwe Woningen per Jaar*. EIB-rapport
- Expertisecentrum Flexwonen (2023). *Effecten kwaliteitslag huisvesting arbeidsmigranten*.
- Geurink, J. (2022). [Group-housing for migrant workers: the difficult road to progress](#). Radboud University Thesis Repository.
- Heyma, A., Bussink, H., & Vervliet, T. (2022). *Posted Workers To The Netherlands Facts And Figures*. Amsterdam: SEO.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag Uitgevers.
- Inspectie SZW (2021 a). *Rapport arbeidsmigranten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021 b). *Het werk in coronatijd. Waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jansen Lorkeers, L., 't Hooft, S., Lenkens, M., Wits, E., & Nagelhout, G. (2022). *Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities. Handvatten voor preventie en terugdringen van dakloosheid en verslaving*. Den Haag: Onderzoeksinstituut IVO en Stichting Barka.
- Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese detachering van derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 18, 1442–1450.
- de Lange, T. (2023). 'Arbeidsmigratie van buiten de EU als oplossing voor personeelstekorten: Europese en Nationale regulering en perspectieven.' *Tijdschrift Recht & Arbeid*, no. 1, pp: 15–22.

Mantu, S. (2022). A double crisis: mapping EU responses to essential workers during the COVID pandemic (Nijmegen Migration Law Working Papers Series 2022/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rho Adviseurs (2021). *Handreiking huisvesting van arbeidsmigranten. Een hulpmiddel op het terrein van ruimtelijke ordening*, Den Haag.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Rapportage WagwEU*. Den Haag.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL III

Hoofdstuk 7 Werk tijdens de coronapandemie in de distributie of vleesverwerking: enquêteresultaten onder Poolse en Roemeense werknemers in Nederland

Lisa Berntsen

Met medewerking van
Natalia Skowronek
Daniela Trifu
Paul de Beer

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

7.1	Inleiding	181
7.2	Methode.....	181
7.3	Demografische kenmerken	183
7.4	Werkomstandigheden in Nederland.....	185
7.4.1	Arbeidsomstandigheden.....	187
7.4.2	Arbeidsverhoudingen op de werkvloer.....	188
7.5	Werken in tijden van corona.....	189
7.5.1	Gebruik van PBM's op de werkplek	189
7.5.2	Coronagerelateerde maatregelen op de werkplek.....	190
7.6	Huisvestingsomstandigheden	193
7.7	Woon-werkverkeer.....	195
7.8	Coronarisco's op de werkplek, in de woonruimte en tijdens het reizen van en naar het werk	197
7.9	Gezondheid.....	199
7.9.1	Coronatesten.....	200
7.9.2	Quarantaine	201
7.9.3	Vaccinatie.....	202
7.10	Coronamaatregelen en ondersteunende instanties.....	203
7.11	Conclusie	204
	Literatuur	206
	Bijlage: tabellen bij hoofdstuk 7	208

7 Werk tijdens de coronapandemie in de distributie of vleesverwerking: overzicht van enquêteresultaten onder Poolse en Roemeense werknemers in Nederland

Lisa Berntsen

met medewerking van Natalia Skowronek, Daniela Trifu en Paul de Beer

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van een enquête onder 153 Poolse en Roemeense werknemers in de vlees- en de distributiesector besproken.¹ Met de enquête zijn de ervaringen van Poolse en Roemeense werknemers onderzocht met corona en corona-gerelateerde maatregelen op en buiten de werkplek. Het onderzoek is onderdeel van werkpakket 2a van het door ZonMW gefinancierde onderzoeksproject 'Migranten in de frontlinie'. De structuur van de enquête was gebaseerd op een gericht literatuuronderzoek naar mogelijke factoren die bijdragen tot de kwetsbaarheid van migrantenwerknemers.²

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte presentatie van de enquêtemethode bespreken we demografische kenmerken van de respondenten, de werkervaringen, woonomstandigheden, reiservaringen, de coronarisco's waarmee men geconfronteerd werd, de gezondheidssituatie en de ervaringen met coronagerelateerde maatregelen en ondersteuningskanalen.

Dit hoofdstuk is geschreven door Lisa Berntsen, veldwerkcoördinator van WP2. De Poolse enquêtes zijn afgenomen door Natalia Skowronek en de Roemeense enquêtes zijn afgenomen door Daniela Trifu. De statistische analyse voor het deel over coronarisco's werd uitgevoerd en geschreven samen met Paul de Beer. Lennert Wenner was betrokken bij de algemene ondersteuning van het veldwerk.

7.2 Methode

In mei, juni en juli 2021 zijn 153 Poolse en Roemeense werknemers ondervraagd. De respondenten werkten ofwel in de vleesverwerking of in distributiecentra. Het geografische bereik van onze enquête was beperkt tot mensen die werkten in de Nederlandse provincies Gelderland, Noord-Brabant of Limburg.

De enquête richtte zich op deze twee sectoren, omdat zij door de Nederlandse Arbeidsinspectie in een risico-inventarisatie van begin 2021 als risicosectoren werden aangemerkt. Bovendien heeft de Arbeidsinspectie in 2020 veel coronagerelateerde meldingen ontvangen over migranten die in deze twee sectoren werken.³ Het onderzoek richtte zich op twee nationaliteiten: Polen en Roemenen; de grootste groepen arbeidsmigranten in beide sectoren. Verder hebben

¹ Dit hoofdstuk is een vertaling van een eerder gepubliceerd Engelstalig *working paper*, Berntsen 2022.

² Berntsen & Skowronek 2021.

³ Inspectie SZW 2021.

we een regionale selectie toegepast door ons te richten op migranten die werken in de grensregio's (Gelderland, Noord-Brabant en Limburg), mede gezien het aanvullende onderzoek in de Duitse grensregio van het bredere project.

Alleen Polen en Roemenen die in de drie maanden dat wij de enquête uitvoerden in de vlees- of distributiesector werkten, kwamen in aanmerking voor deelname. In de enquête werden de respondenten gevraagd naar hun ervaringen met de coronamaatregelen die van kracht waren op het moment dat de enquête werd uitgevoerd. Reflecties over veranderingen in coronamaatregelen werden verzameld door middel van follow-up diepte-interviews met een selectie van de respondenten van de enquête in de maanden september en oktober 2021. In het volgende hoofdstuk bespreken we de inzichten die deze interviews opleverden.

De enquête werd afgenomen via online video- en audiogesprekken, via telefoongesprekken en tijdens *face-to-face* veldbezoeken.⁴ Respondenten werden geworven door berichten in het Pools en Roemeens op Facebook te plaatsen, zowel via betaalde advertenties als door actieve berichten van onze onderzoekers in Facebook-groepen die door de doelgroep werden gevolgd.⁵ De veldbezoeken die in de tweede helft van de veldwerkperiode werden ondernomen, boden niet alleen de gelegenheid om *face-to-face* enquêtes af te nemen, maar dienden ook als momenten om potentiële respondenten te werven, om op een later tijdstip een online of telefonische enquête te kunnen uitvoeren. Ook werden veldbezoeken gebruikt om flyers en informatieposters over het survey-onderzoek te verspreiden in Poolse of Roemeense winkels, woonlocaties of andere plaatsen die door migranten worden bezocht. Er werden sneeuwbaltechnieken gebruikt onder de respondenten om meer respondenten te werven. Het aantal uitgevoerde enquêtes nam toe zodra onze onderzoekers in staat waren huisvestingsplaatsen, winkels en restaurants te bezoeken waar werknemers vaak komen, aangezien werving via Facebook wel wat respondenten opleverde, maar bij lange na niet genoeg. De enquêtes werden uitgevoerd in de moedertaal van de werknemers door twee collega-interviewers.⁶ Het invullen van de enquête, wat de interviewer deed, duurde ongeveer 30 tot 45 minuten. De respondenten ontvingen een winkelbon van 20 euro na deelname aan de enquête.

De enquêtevragen brachten de coronamaatregelen in kaart die Poolse en Roemeense werknemers ondervonden op hun werk, thuis en tijdens het reizen. We stelden ook coronagerelateerde gezondheidsvragen en enkele vragen om na te gaan waar werknemers naartoe zouden gaan om steun te krijgen. Om voort te bouwen op bestaand onderzoek en bestaande kennis, werden sommige vragen gebaseerd op bestaande enquêtes, zoals de enquête die de Nederlandse Arbeidsinspectie in de zomer van 2020 onder 380 arbeidsmigranten heeft gehouden, en de enquête die het *Kenniscentrum Arbeidsmigranten* begin 2021 onder arbeidsmigranten heeft gehouden. De enquête is in april 2021 gepilot, wat heeft geleid tot verbeteringen in het vragenverloop en het schrappen van enkele vragen.

In de loop van het veldwerk merkten wij, vooral bij de Roemeense respondenten, een tendens om sociaal gewenste antwoorden te geven. Dit kan verband houden met het algemeen grotere wantrouwen van Roemenen in de overheid en medeburgers. Volgens het *World Value Survey* antwoordden slechts 11 procent van de Roemenen bevestigend op de vraag of de meeste

⁴ Coronamaatregelen verhinderden veldbezoeken in de eerste helft van de veldwerkperiode. Vanaf de tweede helft van juni 2021, toen de beperkingen werden opgeheven, waren veldbezoeken mogelijk en werden respondenten ook *face-to-face* geënuquêteerd. Uiteindelijk werden 65 enquêtes telefonisch afgenomen, 31 enquêtes via WhatsApp audio- of videogesprekken, 18 via Facebook audio- of videogesprekken en 27 enquêtes *face-to-face*.

⁵ Zie het aparte verslag over het gebruik van Facebook, waarin we verslag doen van onze ervaringen met het gebruik van zowel betaalde advertenties als organische berichten.

⁶ Twee enquêtes werden uitgevoerd in het Engels, met Poolse werknemers die vloeiend Engels spreken.

mensen te vertrouwen zijn. Ter vergelijking, bijna 60 procent van de Nederlanders antwoord daarop bevestigend, en 24 procent in Polen.⁷ De tendens naar sociaal wenselijke antwoorden was vooral merkbaar bij vragen over de adequate naleving van corona-gerelateerde maatregelen op de werkplek en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Deze tendens naar sociaal wenselijke antwoorden onder migrerende werknemers op vragen over de door de werkgever genomen maatregelen ter voorkoming van corona-overdrachtsrisico's op de werkplek werd ook opgemerkt door de Nederlandse Arbeidsinspectie.⁸ Wantrouwen is een van de bekende uitdagingen bij het bevragen van migrantenpopulaties.⁹ Door de werknemers face-to-face te bevragen (online en in het veld) door collega-onderzoekers die dezelfde taal spreken, hebben we geprobeerd dit probleem te minimaliseren.

7.3 Demografische kenmerken

De meerderheid van onze respondenten was man (93 mannen tegenover 60 vrouwen). Vooral onder de Roemeense distributiemedewerkers was het aantal ondervraagde vrouwen laag (30 Roemeense mannen tegenover 8 vrouwen), zie Tabel 1. Tijdens de bezoeken ter plaatse werd geprobeerd proactief vrouwelijke respondenten te werven, maar vrouwelijke werknemers werden tijdens de bezoeken ter plaatse minder vaak aangetroffen dan mannen, waardoor het moeilijker was hen als deelnemers voor de enquête te werven.

Tabel 1 Verdeling van de respondenten naar sector en nationaliteit

		Man	Vrouw	Totaal
Distributiecentrum	Pools	32	30	62
	Roemeens	30	8	38
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Pools	14	9	23
	Roemeens	17	13	30
	Totaal	31	22	53

Uit eerdere studies weten we dat de leeftijdsopbouw van arbeidsmigranten in het algemeen lager is dan die van de gemiddelde Nederlandse beroepsbevolking, en dat de meeste werknemers tussen de 25 en 50 jaar oud zijn.¹⁰ Met meer dan 70% van de respondenten in deze leeftijdscategorieën weerspiegelt onze steekproef dit ook. De gemiddelde leeftijd van onze respondenten is hoger onder degenen die in de vleessector werken - waar de helft van de respondenten ouder is dan 35 - dan onder degenen die in de distributiesector werken - waar een derde ouder is dan 35, zie Tabel 2.

⁷ World Values Survey Wave 7: 2017-2020, <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp>.

⁸ Inspectie SZW 2021.

⁹ Tyldum 2020.

¹⁰ Zie onder meer Kenniscentrum Arbeidsmigranten 2021, p. 36.

Tabel 2 Leefstijdsopbouw enquête respondenten per sector

		Distributiecentrum	Vleesverwerking	totaal
Leeftijdscategorie	18-25	20	9	29
	26-35	46	16	62
	36-50	27	21	48
	> 50	7	7	14
Totaal		100	53	153

Middelbare school was het hoogste niveau van voltooid onderwijs voor de helft van onze respondenten. We hebben 17 Roemeense en 6 Poolse werknemers ondervraagd die na de lagere school geen onderwijs meer hebben genoten. Er is een sectoraal verschil merkbaar: waar 70% van de ondervraagde werknemers in de vleessector de middelbare school had afgemaakt, was dit het geval voor 50% van de ondervraagde werknemers in de distributiesector, zie Tabel 3.

Tabel 3 Onderwijsniveau van de respondenten in de enquête naar sector en nationaliteit

		Poolse	Roemeense	Totaal
Distributiecentrum	Primair	2	5	7
	Middelbaar onderwijs (middelbare school, verplicht tot 18 jaar)	29	19	48
	Beroepsonderwijs (na de middelbare school, maar niet universitair)	17	4	21
	Hoger onderwijs	14	10	24
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Primair	4	12	16
	Middelbaar onderwijs (middelbare school, verplicht tot 18 jaar)	11	11	22
	Beroepsonderwijs (na de middelbare school, maar niet universitair)	8	4	12
	Hoger onderwijs	0	3	3
	Totaal	23	30	53

De Engelse taalbeheersing onder de respondenten is hoger dan de Nederlandse taalbeheersing. De meerderheid (bijna 80 procent) van de Poolse en Roemeense respondenten spreekt geen Nederlands. Velen van hen toonden echter interesse in het leren van de Nederlandse taal (74 respondenten van de in totaal 121 respondenten die geen Nederlands spreken gaven aan wel interesse te hebben om Nederlands te leren). De beheersing van de Engelse taal ligt daarentegen veel hoger: 86 procent van de Poolse en Roemeense respondenten beheerst de Engelse taal goed tot redelijk (conversatieniveau). Dit percentage was hoger onder Polen en Roemenen die in de distributie werken (92 procent), vergeleken met werknemers in de vleessector (75 procent), zie Tabel 18 en Tabel 19 in de bijlage.

Ongeveer de helft van de Poolse en Roemeense respondenten is alleenstaand. De meeste respondenten die een relatie hebben geven aan dat hun partner ook in Nederland woont. De Roemeense respondenten hebben vaker een partner in Roemenië, dan de Poolse respondenten een partner in Polen. Bij een enkeling woont de partner in een ander land dan Roemenië, Polen of Nederland, zie Tabel 20 in de bijlage. Iets minder dan de helft van de respondenten had kinderen. In de meeste gevallen woonden de kinderen in Polen of Roemenië. We hebben

meer Poolse ouders met kinderen in Nederland geëquipterd dan Roemeense ouders, zie Tabel 21.

Duur van het verblijf in Nederland

Het tijdstip van aankomst in Nederland was gemiddeld recenter voor de Roemeense respondenten dan voor de Poolse respondenten in ons onderzoek. Twee derde van onze Roemeense respondenten verbleef 2 jaar of minder in Nederland, terwijl meer dan de helft van de Polen die wij spraken meer dan drie jaar in Nederland verbleef. We spraken 21 Polen die tussen de 5 en 10 jaar in Nederland woonden. We hebben echter ook drie Roemeense respondenten ondervraagd die meer dan 10 jaar in Nederland woonden (2 van hen werkten in de vleessector; 1 in de distributie), zie Tabel 22 in de bijlage.

Als we het tijdstip van aankomst uitsplitsen in de periode voor en tijdens de coronapandemie (voor en na maart 2020), valt op dat het merendeel van de Roemeense respondenten die we hebben gesproken tijdens de coronapandemie naar Nederland is gekomen. In totaal hebben we 24 Polen en 23 Roemenen ondervraagd die tijdens de coronapandemie naar Nederland zijn gekomen en werk hebben gevonden in de distributie. We spraken ook met 7 Polen en 14 Roemenen die tijdens de coronapandemie naar Nederland kwamen en werk vonden in de vleessector (zie Tabel 4).

Tabel 4 Aankomst tijdens of vóór corona van respondenten uit de enquête naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Tijdens corona	24	23	47
	Voor corona	38	15	53
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Tijdens corona	7	14	21
	Voor corona	16	16	32
	Totaal	23	30	53

7.4 Werkomstandigheden in Nederland

In de enquête vroegen wij de respondenten naar hun huidige werksituatie, om een overzicht te krijgen van de arbeidsomstandigheden en de corona-gerelateerde maatregelen op het moment dat de enquête werd afgenomen.

Wij ondervroegen 24 werknemers met een rechtstreekse arbeidsovereenkomst met het bedrijf waar zij fysiek werkten (17 werkten in de distributie; 7 in het vlees); 14 van hen hadden een vast contract (11 Polen en 3 Roemenen). De meerderheid (85%) van de ondervraagden werkte op basis van een uitzendcontract, 129 van de 153 respondenten. De uitzendovereenkomsten waren opgesteld in verschillende talen: in het Nederlands, Engels of in het Pools of Roemeens (zie Tabel 24 in de bijlage). De directe arbeidsovereenkomsten met de vleesverwerkende fabriek of het distributiecentrum waren meestal in het Nederlands of Engels opgesteld. Een enkeling gaf aan dat het directe contract in het Pools, Roemeens of Duits was opgesteld.

We onderzochten respondenten die bij verschillende bedrijven werkten. Voor distributie telden we 50 verschillende bedrijven waar de respondenten fysiek werkten. Het grootste aantal respondenten (15 respondenten) dat voor hetzelfde distributiebedrijf werkte, werkte bij Ingram Micro. De diversiteit in vleesbedrijven waar de respondenten werkten was kleiner: 27 van de

53 werknemers in vlees werkten voor VION, zij het verspreid over verschillende vleesverwerkende fabrieken van VION. Een volledig overzicht van de bedrijven is te vinden in de bijlage (zie Tabel 23).

De meerderheid van de respondenten in de distributie startte tijdens de coronapandemie met hun baan bij het bedrijf waar zij fysiek werkten toen wij hen ondervroegen.¹¹ Daarentegen is een groter deel van de ondervraagde werknemers in de vleessector begonnen voordat de coronapandemie uitbrak. Dit kan wijzen op langere arbeidsrelaties van arbeidsmigranten in de vleessector, in vergelijking met de distributiesector. Maar ook in de vleessector begonnen veel werknemers hun huidige baan op verschillende tijdstippen tijdens de reeds voortdurende coronacrisis (zie Tabel 5).

Tabel 5 Respondenten van de enquête over de startbaan naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Voor corona	16	7	23
	03-2020 tm 06-2020	5	2	7
	07-2020 tm 10-2020	12	7	19
	11-2020 tm 02-2021	5	6	11
	03-2021 tm 07-2021	24	16	40
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Onbekend	0	1	1
	Voor corona	9	11	20
	03-2020 tm 06-2020	0	4	4
	07-2020 tm 10-2020	4	3	7
	11-2020 tm 02-2021	3	4	7
	03-2021 tm 07-2021	7	7	14
	Totaal	23	30	53

De respondenten werkten voor een groot aantal uitzendbureaus. In de meeste gevallen hebben we een paar respondenten bevraagd die voor hetzelfde uitzendbureau werkten. In sommige gevallen spraken we met een grotere groep respondenten die voor hetzelfde uitzendbureau werkten. We hebben bijvoorbeeld in totaal 18 respondenten gesproken die voor Otto Workforce werkten (10 Polen en 8 Roemenen) en 21 respondenten die voor SBA Flex werkten, waarvan 14 in de distributie (5 Polen en 9 Roemenen) en 7 in de vleesindustrie (2 Polen en 5 Roemenen). SBA Flex is ook een van de weinige uitzendbureaus in onze steekproef die mensen plaatst in zowel de distributie- als de vleessector. In de vleessector spraken we met 11 respondenten die voor Flexcraft werkten (9 Polen en 2 Roemenen), 5 voor Horizon (3 Polen en 2 Roemenen) en 4 voor Interkosmos (alle vier Roemenen). Tijdens het veldwerk zijn we op verschillende huisvestingslocaties geweest die door uitzendbureaus worden geregeld, dit waren onder andere locaties van Otto Workforce, SBA Flex, E&A en Flexcraft. Voor een volledig overzicht van de namen van de in ons onderzoek betrokken uitzendbureaus, zie Tabel 25 in de bijlage.

¹¹ Dit is het moment waarop respondenten met hun huidige baan begonnen (de baan die ze hadden toen we de enquête afnamen), en hoeft dus niet samen te vallen met het moment van aankomst in Nederland, zoals hierboven besproken. Veel respondenten hadden eerder meerdere banen in Nederland.

De meeste respondenten hadden meerdere banen in Nederland gehad. In totaal spraken we met 27 distributiemedewerkers (15 Polen en 12 Roemenen) en 18 vleesmedewerkers (3 Polen en 15 Roemenen) die op het moment dat we hen enquêeerden in hun eerste baan in Nederland werkten. Van degenen die al langer in Nederland werkten, hadden de distributiemedewerkers vaker verschillende arbeidscontracten in de distributie. Respondenten die ten tijde van de enquête in de vleessector werkten, hadden eerder een kleiner aantal arbeidscontracten in de vleessector gehad. Dit kan erop wijzen dat de respondenten in de distributiesector minder lang werkzaam zijn dan in de vleessector en/of dat er in de vleessector minder vaak van werkgever/werkplek wordt veranderd dan in de distributiesector. Respondenten die ook in andere sectoren in Nederland werkten, naast distributie of vlees, noemden werk in de industrie of productie (62 keer genoemd); in de land- en tuinbouw (42 keer genoemd); of in de logistiek en distributie (32 keer genoemd).

7.4.1 Arbeidsomstandigheden

De meeste respondenten werkten een min of meer voltijdse werkweek. Zeven Roemeense distributiemedewerkers hadden in de maand voorafgaand aan de enquête een gemiddelde werkweek van minder dan 32 uur; één van hen werkte zelfs gemiddeld minder dan 20 uur per week. Bovendien is het opmerkelijk dat respondenten in de vleessector vaker gemiddeld lange werkweken rapporteerden: een derde gaf aan gemiddeld meer dan 45 uur per week te werken (zie Tabel 26 in de bijlage). De gemiddeld langere werkweken onder vleesarbeiders werden ook opgemerkt door de Nederlandse Arbeidsinspectie.¹²

Naast een min of meer voltijdse werkweek werkten veel respondenten min of meer hetzelfde aantal uren per week. Hier vallen sectorale verschillen op: terwijl bijna 80 procent van de respondenten in de vleessector aangeeft stabiele werktijden te hebben, ligt dit percentage op 60 procent bij de distributiemedewerkers (zie

Tabel 27 in de bijlage). De meerderheid van de respondenten (ongeveer 75 procent) gaf aan een gegarandeerd aantal uren in hun contract te hebben (we hebben niet gevraagd hoeveel uur dit was): dit aandeel was hetzelfde in de distributie en in de vleessector. Ongeveer 10 procent gaf echter aan niet te weten of een gegarandeerd aantal uren in hun arbeidsovereenkomst is opgenomen (zie Tabel 28 in de bijlage).

Ongeveer een derde van de respondenten wist niet hoe snel hun contractuele werkgever de arbeidsovereenkomst kon beëindigen. Nog eens een derde van de respondenten meldde dat hun contract binnen één dag kon worden ontbonden. Nog eens een derde van de respondenten meldt opzegtermijnen die variëren van een week tot enkele maanden. Terwijl de werktijden dus relatief stabiel en voorspelbaar leken (meer voor werknemers in de vleessector dan voor werknemers in de distributiesector), heerste er bij een groot deel van de ondervraagde werknemers onzekerheid over contractbeëindigingstermijnen en contractontbinding binnen één dag. Hoewel korte contractbeëindigingstermijnen of onzekerheid daarover te verwachten zijn bij werknemers die recent met een uitzendcontract in Nederland zijn komen werken, bleek uit onze enquêteresultaten niet dat dit verbetert met de duur van het verblijf in Nederland. Uit Tabel 29 blijkt dat een derde van de 35 werknemers die vier jaar of langer in Nederland woonden, nog steeds werkte met een contract dat binnen één dag kon worden ontbonden, en dat nog eens een derde van hen niet wist hoe snel hun contract kon worden beëindigd.

Het verdiende bruto uurloon varieerde, zie Tabel 30 in de bijlage. De meeste respondenten noemden hun uurloon tot op de cent nauwkeurig, met veel variatie. Het vermogen om hun uurloon zo precies aan te geven, stond in contrast met het algemene gebrek aan kennis over

¹² Inspectie SZW 2021.

contractbeëindigingstermijnen. Dit duidt mogelijk op de materiële motivatie van werknemers om in Nederland te werken. Door de lonen te vergelijken met het wettelijk minimumloon en het minimumloon in de vleessector, constateren we dat een derde van de vleesmedewerkers aangaf minder te verdienen dan het minimum bruto uurloon van 10,81 euro zoals dat op dat moment in de cao voor de vleessector was vastgelegd. Van de distributiemedewerkers verdiende de helft van de ondervraagde werknemers tussen de 10 en 10,79 euro per uur. Of dit onder of boven het minimumloon ligt, hangt af van het aantal uren in de werkweek.¹³ De meeste respondenten verdienen dus rond het wettelijk minimumloon. Vijf vleesarbeiders en één distributiemedewerker zeggen minder dan 10 euro per uur te verdienen. We zijn geen enkele Roemeen tegengekomen die meer dan 13 euro per uur verdiende, terwijl zowel in het vlees als in de distributie zes Polen meer dan 13 euro per uur verdienden. Meer dan de helft van de respondenten, ongeveer 60 procent, verdiende genoeg om zichzelf en een eventueel afhankelijk gezin te onderhouden. Sommigen (15 procent van de respondenten) geven aan dat het genoeg is om zichzelf en eventuele afhankelijke familieleden te onderhouden, maar dat het moeilijk is. Voor 28 respondenten is hun inkomen niet voldoende om zichzelf en een eventueel gezin te onderhouden: dit was het geval voor 20 Roemenen en 6 Polen, zie Tabel 31 in de bijlage.

Wij hebben de respondenten ook gevraagd of zij recht hebben op doorbetaling tijdens ziekte. Een vijfde van de respondenten zei dat zij niet worden doorbetaald als zij ziek worden en een week niet kunnen komen werken. Nog eens een vijfde van de respondenten wist niet of zij in geval van ziekte zouden worden doorbetaald.¹⁴ Ongeveer een derde gaf aan dat zij vanaf de eerste ziektedag zouden worden doorbetaald. Ongeveer 25 procent van de respondenten zei dat zij vanaf de tweede of derde ziektedag zouden worden betaald.

7.4.2 Arbeidsverhoudingen op de werkvloer

De meeste respondenten communiceerden met hun directe leidinggevende op de werkvloer in het Engels, gevolgd door Pools of Roemeens. Een minderheid van negen respondenten communiceerde voornamelijk in het Nederlands (zes van hen werkten in vlees). De communicatie met mensen van het uitzendbureau verliep daarentegen over het algemeen vaker in het Pools of Roemeens, gevolgd door het Engels. De voertaal bleek te verschillen naar sector en nationaliteit. Roemeense distributiemedewerkers bijvoorbeeld communiceerden op de werkvloer nauwelijks in het Roemeens met hun leidinggevend en gebruikten meestal Engels. Poolse vleesarbeiders daarentegen gaven aan vooral in het Pools met het uitzendbureau te communiceren, slechts vier van hen gebruikten ook Engels.

Er zijn aanwijzingen dat arbeidsmigranten vaker betrokken zijn bij arbeidsongevallen. Hoewel de meerderheid van de respondenten zelf nooit een ongeval heeft gehad op hun huidige werkplek, gaf een groep van 16 werknemers aan dat ze op hun huidige werk een arbeidsongeval hadden gehad. Dit is tien procent van onze steekproef. Vijf respondenten gaven zelfs aan meer dan eens gewond te zijn geraakt op het werk; bij de andere 11 respondenten was dit één keer gebeurd. Bovendien werd de respondenten alleen gevraagd of dit in hun huidige baan was gebeurd. Het is dus mogelijk dat meer respondenten in andere, eerdere banen arbeidsongevallen hebben meegemaakt. Aangezien dit antwoord alleen betrekking had op de huidige werkplek, is tien procent een vrij hoog percentage. Bovendien bevatte onze enquête geen

¹³ Het wettelijk minimumuurloon bedroeg 9,72 euro (voor een werkweek van 40 uur; voor een werkweek van 38 uur was het 10,24 euro; voor een werkweek van 36 uur was het 10,80 euro. Sectorale minimumlonen kunnen hoger zijn. In vlees bedraagt het bruto minimumuurloon 10,84 euro per 1 maart 2021 (Cao Vlees 2021-2022).

¹⁴ Dit lijkt op de bevindingen van de Nederlandse Arbeidsinspectie: in hun onderzoek gaf 16 procent aan niet te worden betaald bij ziekte, en 30 procent wist niet zeker of ziektedagen werden betaald.

vragen over gezondheidsgerelateerde problemen op het werk, zoals RSI, emotioneel belastend werk of zwaar lichamelijk werk, die vaak voorkomen bij arbeidsmigranten.¹⁵

7.5 Werken in tijden van corona

7.5.1 Gebruik van PBM's op de werkplek

Aangezien de door ons ondervraagde migranten hun werk op de werkplek voortzetten tijdens de coronapandemie, vroegen wij wat voor persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) zij op de werkplek tot hun beschikking hadden. Bijna alle respondenten in vlees gebruikten gezichtsmaskers en desinfecterende handgel op de werkplek. Desinfecterende handgel werd ook vaak gebruikt door respondenten in distributiecentra, terwijl gezichtsmaskers minder vaak werden gebruikt, in vergelijking met het gebruik ervan in de vleessector (zie Tabel 32 in de bijlage). Verschillende respondenten gaven aan dat de omvang van distributiecentra hen in staat stelt om over het algemeen een veilige (meer dan 1,5 meter) afstand tot de werkvloer te bewaren.

De meeste respondenten misten geen persoonlijke beschermingsmiddelen op de werkplek. Elf respondenten gaven aan bepaalde PBM's wel te missen (zoals ontsmettingsgel; goede gezichtsmaskers; papieren handdoeken (in plaats van luchtdrogers); of spatschermen). Twee derde van de respondenten gaf aan dat persoonlijke beschermingsmiddelen op de werkplek voldoende worden gebruikt; een derde zegt dat ze niet voldoende worden gebruikt. Interessant is dat de meeste Roemeense respondenten aangeven dat persoonlijke beschermingsmiddelen adequaat worden gebruikt. Wij vermoeden dat deze vragen door de Roemenen sociaal wenselijk worden beantwoord. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie merkte de tendens tot sociaal wenselijke antwoorden op bij vragen over door de werkgever genomen maatregelen om overdracht van het coronavirus op de werkplek te voorkomen.¹⁶ Dat de PBM's niet adequaat worden gebruikt, werd vooral gevoeld onder werknemers in distributiecentra; en in mindere mate in de vleessector. De meesten vermeldden dat de PBM's door collega's verkeerd worden gebruikt (31 werknemers). Vijf respondenten in de distributie vermeldden dat de werkgever niet voldoende materiaal levert; vijf gaven aan het zelf niet belangrijk te vinden; 4 werknemers in de distributie zeiden dat PBM alleen adequaat worden gebruikt op plaatsen waar dat verplicht is (zie Tabel 33 in de bijlage).

De meeste respondenten hadden instructies gekregen over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Acht distributiemedewerkers hadden geen instructies ontvangen over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. In vlees kregen bijna alle werknemers (48 respondenten) mondelinge instructies over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen; deze informatie werd ook schriftelijk of digitaal verstrekt. In de distributie kreeg 75% van de werknemers mondelinge instructies over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. In de distributie worden de instructies meestal in het Engels of in het Pools of Roemeens gegeven, en in mindere mate in het Nederlands. De meeste respondenten in de vleessector gaven aan dat zij instructies over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen in hun moedertaal (Pools of Roemeens) ontvingen; toch werd de informatie ook in het Engels en in mindere mate in het Nederlands verstrekt.

¹⁵ Kenniscentrum Arbeidsmigranten 2021.

¹⁶ Inspectie SZW 2021.

7.5.2 Coronagerelateerde maatregelen op de werkplek

Naast persoonlijke beschermingsmiddelen, kunnen bedrijven de fysieke werkruimte en werkprocessen anders inrichten om werknemers te beschermen tegen coronaverspreidingsrisico's op de werkplek. Wij hebben de respondenten gevraagd welke maatregelen op hun respectieve werkplekken werden genomen (zie Tabel 6). Aangewezen looproutes waren volgens de meerderheid van onze respondenten aanwezig op hun werkplek. Tachtig procent van de vleeswerkers gaf aan dat zij een aangewezen werkgebied hadden, terwijl dit het geval was voor de helft van de distributiemedewerkers (die, vooral als orderverzamelaars, vaak een behoorlijk stuk terrein moeten afleggen in distributiehallen; terwijl de werkpositie van productiemedewerkers in de vleesfabriek meestal beperkt is tot een bepaalde plek op een transportband, of gedeelte in de fabriek). Ook het gebruik van spatschermen werd vaker genoemd door respondenten die in een vleesverwerkende fabriek werkten dan door distributiemedewerkers. Ongeveer de helft van onze respondenten zei dat de begin- en eindtijden van de ploegen werden gespreid; zestig procent gaf aan dat de pauze- en lunchtijden werden gespreid. Twee derde van de werknemers in de vleessector zei dat er op hun werkplek preventieve coronatests werden uitgevoerd; een derde van de werknemers in de distributiesector gaf dit aan. Twaalf respondenten maakten melding van lichaams-temperatuurcontroles op de werkplek; en twaalf werknemers noemden de triage-formulieren die moesten worden ingevuld. Eén respondent in de distributie noemde een vaccinpromotie op de werkplek. Als er preventieve coronatests plaatsvonden, vroegen wij de respondenten hoe vaak dit gebeurde. De antwoorden varieerden: van één keer, tot dagelijks (maar slechts voor een korte periode); een paar keer per week; één keer per maand; één keer per twee maanden. Sommigen gaven aan dat dit in het verleden gebeurde, maar niet meer op het moment dat wij hen ondervroegen.

Tabel 6 Coronagerelateerde maatregelen op de werkplek per sector

	Distributiecentrum	Vleesverwerking
Aangewezen wandelroutes	81	50
Aangewezen werkgebieden	51	44
Spatschermen	35	41
Gespreide begin- en eindtijden	46	23
Gespreide pauze-/lunchtijden	64	32
Preventief testen	34	36
Afstand nemen	8	7
Reiniging / Ontsmetting	2	0
Afstand nemen en desinfecteren	1	2
Temperatuurcontroles	8	4
Maatregel controlerend	5	7
Formulieren invullen	0	2
Temperatuurcontroles & formulieren	0	1
Preventief testen	2	1
Afstand nemen en preventief testen	1	0

Handschoenen uitdelen	1	0
Schermen / borden	4	0
Maskers uitdelen	0	2
Quarantaine	2	0
Afstand en maskers	1	0
Controle, scheiding & tekens	0	1
Temperatuurcontroles & controle	1	0
Handen wassen	0	1
Vaccin promotie	1	0
Werknemers met symptomen naar huis sturen	0	1

Op de vraag of de werknemers dergelijke coronagerelateerde maatregelen op de werkplek voldoende opvolgden, vond de helft van de distributiemedewerkers dat de maatregelen voldoende werden gevolgd. Dit betekent dat iets minder dan de helft vond dat de maatregelen niet naar behoren werden nageleefd. In de vleessector vond een derde van de ondervraagde werknemers dat de maatregelen niet adequaat werden gevolgd. Ook hier gaf de meerderheid van de Roemeense werknemers aan dat de maatregelen op de werkplek naar behoren werden nageleefd (wat heel goed een sociaal wenselijk antwoord kan zijn). Op de vraag waarom de maatregelen niet werden gevolgd, was een van de voornaamste redenen dat de werknemers de maatregelen niet volgden. Een andere vaak genoemde reden was dat de fysieke structuur van de werkplek de naleving van de maatregelen bemoeilijkte. Sommigen gaven aan dat het bedrijf de maatregelen onvoldoende handhaafde (zie Tabel 34 in de bijlage).

Toen de enquêtegegevens werden verzameld, golden "sociale" afstandsregels (van 1,5 meter). Toch was het bewaren van een veilige afstand op het werk volgens onze respondenten niet altijd mogelijk. Een derde van de respondenten in de distributie gaf aan dat dit niet mogelijk was, een ander derde gaf aan dat dit soms mogelijk was, en dus niet altijd. In de vleessector kon bijna de helft van de respondenten altijd een veilige afstand tot hun collega's bewaren, de andere helft gaf aan dat dit niet of niet altijd mogelijk is (zie Tabel 7). Dit percentage ligt hoger dan wat de Nederlandse Arbeidsinspectie constateerde: in hun onderzoek gaf ongeveer 20 procent aan geen 1,5 meter afstand van anderen te kunnen houden.¹⁷ De meest voorkomende redenen waarom afstand houden niet mogelijk was: omdat het werk in de fysieke nabijheid van collega's wordt uitgevoerd; omdat collega's elkaar helpen (bijv. tillen); of omdat collega's er niet op letten. Negen werknemers vermelden dat de werkvloer te druk is om een veilige afstand te bewaren, of dat de gangen te smal zijn. Zeven Poolse respondenten die in de distributie werken, zeggen dat de werkgever er niet op let of de werknemers afstand houden.

Tabel 7 Mogelijk om 1,5 meter afstand op de werkplek te houden per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja, altijd	22	16	38
	Soms	22	9	31
	Geen	18	13	31
	Totaal	62	38	100

¹⁷ Inspectie SZW 2021.

Vleesverwerking	Ja, altijd	9	16	25
	Soms	7	8	15
	Geen	7	6	13
	Totaal	23	30	53

De meeste respondenten kregen een mondelinge instructie over de coronagerelateerde werkplekmaatregelen. Er werden ook instructies gegeven, maar in mindere mate schriftelijk of digitaal. Tien werknemers in de distributie gaven aan geen instructie over de werkplekmaatregelen te hebben ontvangen. Geen van de vleesarbeiders gaf dit aan (zie Tabel 35 in de bijlage). De instructies werden verstrekt in het Engels (vooral in de distributie), in het Pools of Roemeens (vooral in de vleessector), of in het Nederlands.

Wij vroegen of de respondenten vonden dat de op de werkplek genomen maatregelen voldoende waren om hun werk veilig te kunnen doen zonder te riskeren om het coronavirus op te lopen. De meeste werknemers zeiden dat zij het gevoel hadden dat zij hun werk veilig konden doen zonder risico te lopen op een coronabesmetting. In de vleessector gaven 10 werknemers aan dat zij zich niet veilig voelden. In de distributie gaven 33 werknemers aan dat zij zich niet veilig voelden, en wel risico liepen om een coronabesmetting op te lopen op het werk.

Tabel 8 *Veilig gevoel op het werk door coronamaatregelen per sector en nationaliteit*

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	34	30	64
	Geen	25	8	33
	Weet ik niet	2	0	2
	Ik wil niet antwoorden	1	0	1
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja	15	28	43
	Geen	8	2	10
	Totaal	23	30	53

Wanneer de samenstelling van het personeelsbestand vaker verandert, zijn de risico's van overdracht op de werkplek groter en minder gemakkelijk te traceren. Volgens de respondenten van onze enquête verandert de samenstelling van de werkploegen in de distributiesector vaker dan in de vleessector: twee derde van de werknemers in de vleessector werkt door de week met hetzelfde team; terwijl bijna 40% van de werknemers in de distributiesector aangeeft dat hun collega's dagelijks of om de paar dagen wisselen (zie Tabel 36 in de bijlage).

Wij vroegen onze respondenten of er ooit een situatie was geweest waarin een collega van hen werd gevraagd naar het werk te komen, hoewel hij/zij thuis had moeten blijven vanwege het coronavirus (vanwege quarantaineregels, of omdat hij/zij symptomen heeft die verband kunnen houden met het coronavirus). De meerderheid gaf aan dat dit niet was gebeurd (137 van de 153 respondenten). Drie respondenten in de distributie en twee in de vleessector gaven aan dat dit meer dan eens is gebeurd. En vier respondenten in de distributie gaven aan dat dit één keer is gebeurd. De anderen zeiden het niet te weten.

Wij vroegen ook wat de respondenten zouden doen als zij het gevoel hadden dat coronamaatregelen niet voldoende werden nageleefd. Veel respondenten gaven aan dat zij, indien dit zou gebeuren, dit zouden aankarten bij hun leidinggevende op de werkplek. Een groep van 31

werknemers gaf aan dat zij niks zouden doen als dat het geval zou zijn. Nog eens 28 respondenten zouden dit aankarten bij hun contactpersoon bij het uitzendbureau. Zeven zouden de vakbond raadplegen; vier zouden de GGD raadplegen; drie Roemenen die in de distributie werken zouden een advocaat raadplegen (zie Tabel 37 in de bijlage).

7.6 Huisvestingsomstandigheden

Ongeveer de helft van onze respondenten gaf aan dat zij naar de gemeente gingen om zich in te schrijven als ingezetene. Tien vermeldden dat zij zich inschreven bij een RNI-kantoor. Zestig respondenten waren niet ingeschreven bij een gemeente; één was niet zeker of hij was ingeschreven (zie Tabel 38 in de bijlage). Degenen die zich bij de gemeente inschreven, deden dit meestal zelf. Anderen deden dat samen met een vertegenwoordiger van de werkgever (26 respondenten); of samen met een bevriende collega (5 respondenten).

De helft van onze respondenten woonde in door de werkgever geregelde huisvesting. Toch hebben we ook een aanzienlijke groep werknemers ondervraagd die zelf hun huisvesting regelden, waarvan 43 in de distributie en 14 in de vleessector (zie Tabel 40 in de bijlage).

De duur van het verblijf in de woning waar de respondenten ten tijde van de enquête woonden, varieerde. Sommigen verhuisden pas onlangs naar hun huidige woonadres: 27 distributiemedewerkers en 8 vleesmedewerkers woonden minder dan een maand in hun huidige woning. Een kwart van de distributiemedewerkers en een derde van de vleesarbeiders woonden een jaar of langer op hun huidige woonplek (zie Tabel 39 in de bijlage).

Als we de duur van het verblijf in de huidige woonruimte vergelijken, is het geen verrassing dat de meerderheid van de mensen die minder dan een maand in hun huidige woonruimte wonen, in een door een uitzendbureau geregelde woning wonen. Aan de andere kant hebben degenen die langer dan een jaar op hun huidige verblijfplaats wonen, de huisvesting meestal zelf geregeld. Toch woonden 9 respondenten langer dan een jaar in dezelfde door een uitzendbureau geregelde huisvesting (zie Tabel 41 in de bijlage).

Meer dan de helft van onze respondenten woont in een huis of appartement, 41 respondenten wonen in een groot gebouwencomplex of hotel, en 23 respondenten wonen in een vakantiepark (zie Tabel 42 in de bijlage). Alle respondenten die hun huisvesting zelf hebben geregeld, wonen in een huis of appartement, bij 23 respondenten heeft het uitzendbureau de huisvesting geregeld en 11 respondenten hebben dit via vrienden, kennissen of een familielid geregeld (zie Tabel 43 in de bijlage).

We hebben 17 respondenten ondervraagd die alleen in Nederland woonden. De meerderheid waarmee we spraken (83 respondenten) woonde samen met andere arbeidsmigranten in gedeelde woonruimte. Ongeveer een derde van onze respondenten woonde met een partner of echtgenoot (44 respondenten), met hun partner en kinderen (9), of alleen met kinderen (6). Nog eens 14 respondenten gaven aan samen te wonen met andere mensen, zoals familieleden of landgenoten. We spraken met 28 werknemers in de vleessector (20 Roemeense, 8 Poolse) en 55 werknemers in de distributiesector (26 Roemeense, 29 Poolse) die samenwonen met andere arbeidsmigranten die noch hun partner noch hun gezinsleden zijn (zie Tabel 44 in de bijlage).

Respondenten die met hun partner in Nederland wonen, hebben zelf woonruimte gevonden, maar wonen ook in door het uitzendbureau geregelde woonruimte. Ook 5 Roemeense respondenten regelden hun huisvesting via hun sociale netwerk. De negen Poolse respondenten die met partner en kinderen wonen, hebben allemaal zelf hun huisvesting geregeld (zie Tabel 45 in de bijlage).

Aan degenen die hun huisvesting deelden met collega-migranten of anderen werd gevraagd met hoeveel mensen, naast familieleden, zij samenwoonden¹⁸: 16 respondenten woonden met één andere persoon; 20 met twee of meer personen; 37 met drie tot vijf personen; 6 met zes tot tien personen; en 12 met meer dan tien personen in dezelfde woning (zie Tabel 46 in de bijlage). In de vleessector kwamen we geen werknemers tegen die zelf gedeelde woonruimte regelden; in distributie regelden 17 werknemers zelf een gedeelde woonruimte met medemigranten, met maximaal 5 huisgenoten. Twee respondenten in het vlees woonden met één andere persoon in een gedeelde woonruimte die was geregeld door mensen uit hun sociale netwerk; in distributie gaven zes respondenten aan gedeelde woonruimte te hebben geregeld via hun sociale netwerk, met twee tot vijf huisgenoten.

Alle werknemers die hun accommodatie deelden met medemigranten, deelden een keuken en in de meeste gevallen ook sanitaire voorzieningen, behalve twee Roemeense distributiemedewerkers. De meeste bevroegde respondenten hadden een eigen slaapkamer in hun gedeelde accommodatie; 23 respondenten deelden hun slaapkamer met één andere persoon; twee respondenten deelden hun slaapkamer met twee andere personen en drie respondenten deelden hun slaapkamer met drie tot vijf personen (zie Tabel 47 in de bijlage). De meerderheid van de ondervraagde werknemers die in een gedeelde woning wonen, had dus, overeenkomstig de suggesties van Roemer, een eigen slaapkamer. Van de 28 respondenten die hun slaapkamer deelden, gaven 11 respondenten aan dat de mensen met wie zij een slaapkamer deelden in de afgelopen maand waren veranderd.¹⁹

We hebben ook gevraagd naar de grootte van de slaapkamer wanneer respondenten in gedeelde woonruimte woonden die door een uitzendbureau was geregeld: 39 van de 68 respondenten gaven aan dat hun slaapkamer kleiner was dan 15 m² (12 respondenten hadden een slaapkamer kleiner dan 10 m²). Dit is onder de minimumdrempel van 15 m² die Roemer adviseert.

De meeste respondenten betaalden tussen 300 en 500 euro per maand voor hun huisvesting. Voor degenen die hun huisvesting zelf regelden, was de maandelijkse huur soms hoger. Behalve twee distributiemedewerkers, die tussen 500 en 600 euro per maand voor hun huisvesting betaalden, betaalden alle respondenten in door de werkgever geregelde huisvesting minder dan 500 euro per maand voor hun huisvesting (zie Tabel 48 in de bijlage). Toch waren er 18 respondenten (12 werkzaam in de distributie; 6 in de vleessector) die tussen 400-499 euro per maand betaalden voor een gedeelde slaapkamer, die voor acht van hen kleiner was dan 15 m²; en 7 respondenten (4 werkzaam in de vleessector; 3 in de distributiesector) die tussen 300-399 euro per maand betaalden voor een gedeelde slaapkamer, die voor één van hen kleiner was dan 15 m² (zie Tabel 49 in de bijlage).

Alle respondenten die in door de werkgever geregelde huisvesting woonden, gaven aan dat hun huur (en eventuele bijkomende kosten) werd ingehouden op hun salaris; één Roemeense respondent gaf aan dat dit niet het geval was en twee Roemeense respondenten wisten niet of dit gebeurde. De helft van onze respondenten gaf aan dat zij de maandelijkse huur die zij betaalden redelijk vonden; de andere helft vond de huur te hoog. Ongeveer twee derde van de respondenten die in door de werkgever geregelde huisvesting woonden, vond de huur die zij betaalden te hoog: 32 van de 48 distributiemedewerkers en 20 van de 32 vleesarbeiders die in door de werkgever geregelde huisvesting woonden (zie Tabel 50 in de bijlage). De huur

¹⁸ Wij vroegen niet hoeveel mensen er in het hele gebouw woonden, als iemand bijvoorbeeld in een hotel woonde, maar met hoeveel mensen zij hun wooneenheid inclusief voorzieningen deelden.

¹⁹ De Arbeidsinspectie constateerde dat 40 procent van de ondervraagde migranten die een slaapkamer deelden, een kamer van minder dan 10 m² deelde; terwijl 50 procent aangaf dat de gedeelde kamergrootte varieerde tussen 10 en 20 m², zie Inspectie SZW 2021, blz. 23-24.

die zij betaalden lag tussen 400-499 euro per maand (36 van de 52 respondenten die in door de werkgever geregelde huisvesting woonden en aangaven dat de huur te hoog was; 14 betaalden tussen 300-399 per maand).

Op drie na gaven alle respondenten aan dat zij hun woning moeten verlaten zodra hun arbeids-overeenkomst afloopt; twee zeiden dat zij niet weten of zij hun woning moeten verlaten en één persoon zei dat zij niet hoeven te vertrekken. Op de vraag hoe snel ze hun woning moeten verlaten, gaven bijna alle respondenten aan dat ze binnen een week moeten vertrekken: 19 respondenten gaven aan binnen een dag te moeten vertrekken; 17 binnen 2 dagen; 8 gaven aan tussen 3-5 dagen te moeten vertrekken; 17 gaven aan een week de tijd te hebben; één persoon gaf aan een maand de tijd te hebben; één persoon gaf aan zo snel mogelijk te moeten vertrekken maar wel de tijd te krijgen om ergens anders een kamer te zoeken; één gaf aan langer te kunnen blijven zolang hij de huur blijft betalen. Als dit zou gebeuren zouden de meeste respondenten een andere baan in Nederland zoeken of terugkeren naar Polen of Roemenië, sommigen zouden hulp zoeken bij vrienden, kennissen of familie in Nederland, sommigen zouden een baan in een ander land zoeken.

Coronagerelateerde maatregelen in gedeelde woonruimte

Respondenten die hun woonruimte delen met andere migranten, werden gevraagd naar de maatregelen die in hun woning zijn genomen om de verspreiding van het coronavirus tot een minimum te beperken. Ongeveer de helft van de respondenten gaf aan dat er in hun woning geen ruimte is om zichzelf in quarantaine te plaatsen ten opzichte van medebewoners. Anderzijds gaf de meerderheid aan dat gemeenschappelijke voorzieningen regelmatig worden schoongemaakt. Ook zeiden de meesten dat zij in hun huidige accommodatie een afstand van 1,5 meter tot medebewoners kunnen bewaren (29 respondenten zeiden dat zij in hun accommodatie geen veilige afstand tot medebewoners kunnen bewaren), zie Tabel 9.

Tabel 9 Coronagerelateerde maatregelen in gedeelde accommodatie

	Ja	Geen
Ruimte om jezelf in quarantaine te plaatsen	39	36
Gemeenschappelijke voorzieningen regelmatig schoongemaakt	52	21
1,5m afstand van medebewoners	46	29

7.7 Woon-werkverkeer

De meerderheid van onze respondenten moest minder dan een half uur pendelen van hun werk naar hun woonplek (enkele reis); 23 respondenten (15 distributiemedewerkers; 8 vleesmedewerkers) moesten tussen een half uur en een uur reizen; en 4 (twee Roemeense distributiemedewerkers en twee Poolse vleesmedewerkers) hadden meer dan een uur reistijd tussen hun woning en hun werk (zie Tabel 51 in de bijlage).

De gebruikelijke wijze van vervoer varieerde: 42 respondenten reden samen met collega's in door de werkgever geregeld vervoer; 52 respondenten reden met de eigen auto (meestal distributiemedewerkers); 45 respondenten fietsten naar het werk; negen respondenten liepen; negen reden samen met collega's en regelden dit zelf; vier maakten gebruik van het openbaar vervoer; vier gebruikten een scooter. Ongeveer de helft van de respondenten die naar het werk fietsten, reed op een eigen fiets, de anderen hadden een door de werkgever verstrekte fiets (zie Tabel 52 in de bijlage).

Van de 42 personen die met vervoer dat door het uitzendbureau werd geregeld naar het werk reisden, reisde de helft met 1-3 collega's in een auto of minibus; terwijl de andere helft met 4-8 collega's reisde. 13 van de 17 vleeswerkers gaven aan met 4-8 collega's te reizen; en 9 van de 25 distributiemedewerkers reisden met door de werkgever geregeld vervoer.

Met betrekking tot coronamaatregelen tijdens de rit geven 26 respondenten aan dat de passagiers tijdens de rit geen gezichtsmasker dragen en 15 dat ze dat wel doen; de meerderheid zegt tijdens de rit geen afstand van 1,5 meter tot andere passagiers te kunnen houden. De meeste mensen reden met dezelfde groep mensen van en naar het werk; 14 geven aan dat dit soms of nooit gebeurde (gegroepeerd als "nee" in de Tabel 10). Zes respondenten geven aan dat er spatschermen tussen de passagiersstoelen zijn geplaatst. De meeste respondenten missen geen maatregelen tijdens het reizen van en naar het werk, drie gaven aan dat ze liever gezichtsmaskers, plastic schermen of meer afstand in de auto zouden willen zien. Eén merkte op dat hij geen maatregelen mist omdat de mensen met wie hij reist dezelfde mensen zijn met wie hij sowieso zijn vrije tijd in de keuken doorbrengt. Als werknemers inderdaad alleen samen met hun huisgenoten reisden, waren extra beschermingsmaatregelen in de auto wellicht niet nodig. Wij hebben dat echter niet specifiek gevraagd.

Tabel 10 Coronagerelateerde maatregelen tijdens het door de werkgever georganiseerde woon-werkverkeer

	Ja	Nee
Draag een gezichtsmasker tijdens het rijden	15	26
1,5 m afstand tijdens het reizen	3	39
Samen reizen met dezelfde mensen	28	14

Wij vroegen of de maatregelen zoals het dragen van gezichtsmaskers naar hun mening voldoende werden nageleefd: 18 respondenten zeiden dat dit het geval was, en 22 dat dit niet het geval was. Aan de 22 respondenten die zeiden dat de maatregelen niet voldoende werden nageleefd, is gevraagd waarom dit niet gebeurde: omdat collega's de maatregelen niet goed naleven (19 keer genoemd); de vervoersmiddelen maken het onmogelijk om de maatregelen op te volgen (14 keer genoemd); de respondent vindt het zelf niet belangrijk (12 keer genoemd) of de werkgever handhaaft niet of houdt er onvoldoende toezicht op (4 keer genoemd).

Grensoverschrijdend reizen

Twee derde van onze respondenten heeft sinds de uitbraak van de pandemie naar het buitenland gereisd. Terwijl de meeste van de ondervraagde Poolse werknemers naar het buitenland hadden kunnen reizen, was het voor de helft van de Roemeense respondenten niet mogelijk om naar Roemenië te reizen door de coronapandemie (zie Tabel 11). Ongeveer de helft van de respondenten, zowel Roemeense als Poolse, had een reis naar Polen of Roemenië uitgesteld wegens coronagerelateerde reisbeperkingen in Europa. De meesten die een reis moesten uitstellen, gaven aan dat zij dat moeilijk konden accepteren.

Tabel 11 Reizen naar het buitenland tijdens de coronapandemie per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	53	20	73
	Geen	9	18	27
	Totaal	62	38	100

Vleesverwerking	Ja	18	15	33
	Geen	5	15	20
	Totaal	23	30	53

7.8 Coronarisico's op de werkplek, in de woonruimte en tijdens het reizen van en naar het werk

Er werden drie schalen geconstrueerd voor de risico's van coronabesmetting die arbeidsmigranten liepen op het werk, in hun woonomgeving en op weg naar en van het werk.

De schaal "werkrisico" loopt van 0-15 en telt het aantal beschermende maatregelen (persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals gezichtsmaskers, en maatregelen op de werkplek, zoals een afstand van 1,5 meter) die *niet* van toepassing zijn op de werksituatie van de respondent²⁰. Wanneer een respondent aangeeft dat persoonlijke beschermingsmiddelen niet voldoende worden gebruikt en maatregelen op de werkplek niet voldoende worden nageleefd, wordt de score voor beide items met 1 verhoogd.

De schaal "huisvestingsrisico" loopt van 0-5 en is als volgt opgebouwd: elke respondent die samenwoont met collega's en/of arbeidsmigranten krijgt een score van 1. Wie alleen woont of alleen met familieleden of andere verwanten krijgt een score van 0. Voor elk van de drie items in vraag 48 (of er ruimte is om zich af te zonderen van huisgenoten; of de gemeenschappelijke voorzieningen (keuken, sanitair) regelmatig worden schoongemaakt; en of het mogelijk is om 1,5 meter afstand van elkaar te houden in de woning) dat niet met "ja" wordt beantwoord, wordt de score verhoogd met 1. Ook wordt de score verhoogd met 1 indien de respondent geen eigen slaapkamer heeft in de woning, maar deze deelt met 1 of meer personen.

De schaal "reisrisico" loopt van 0-4 en heeft betrekking op het risico van besmetting tijdens het vervoer van en naar het werk. Wie alleen reist krijgt de score 0 en wie samen met anderen reist (ook met het openbaar vervoer) krijgt de score 1. Voor beide items in vraag 54.3 (of mondkapjes worden gedragen en of 1,5 meter afstand kan worden gehouden tijdens de reis) die niet met 'ja' worden beantwoord, wordt de score verhoogd met 1. Als de respondent aangeeft dat de reismaatregelen onvoldoende worden gevolgd, wordt de score verhoogd met 1.

De schaal "coronarisiko" is de som van de drie afzonderlijke risicoschalen en loopt dus van 0-24.

Tabel 12 Gemiddelde score op coronariscoschalen naar nationaliteit, sector, contract en verblijfsduur in Nederland

	arbeidsrisico	huisvestingsrisico	reisrisico	coronarisiko
Totaal	6,3	1,4	0,9	8,7
Pools	7,6	1,3	1,0	9,9

²⁰ D.w.z. het aantal keren dat de vragen 21 ("zijn er gezichtsmaskers; gezichtsspijtschermen; ontsmettingsgel; of andere PBM's op uw werkplek") en 24 ("zijn er aangewezen looproutes; aangewezen werkplekken; spijtschermen tussen collega's of werkplekken; gespreide begin- en eindtijden van diensten; gespreide pauzen en lunchtijden; preventieve coronatests onder werknemers; andere maatregelen op uw werkplek") *niet* met "ja" zijn beantwoord (behalve punt 5 van vraag 21 ("zijn er PBM's die u mist op uw werkplek?") indien deze niet met "nee" is beantwoord)

Roemeens	4,7	1,7	0,8	7,3
Distributiecentrum	7,3	1,5	0,9	9,7
Vleesverwerking	4,6	1,4	0,9	6,9
Overeenkomst agentschap	6,2	1,6	1,1	8,9
Tijdelijk/vast contract	7,2	0,5	0,1	7,8
Duur van het verblijf				
<1 jaar	6,7	1,7	1,4	9,8
1-<2 jaar	5,9	2,1	1,4	9,4
2-<3 jaar	6,3	1,6	0,5	8,3
3-<4 jaar	5,6	1,4	0,6	7,6
4 jaar of meer	6,7	0,6	0,5	7,7

Tabel 12 laat zien dat de Poolse respondenten meer risico's lopen dan de Roemenen en dat de risico's op het werk maar ook in de woonomgeving groter zijn voor werknemers in distributiecentra dan in de vleesverwerking. Daarnaast zien we dat uitzendkrachten meer risico's lopen dan respondenten met een tijdelijk of vast dienstverband bij het bedrijf. Dit komt doordat uitzendkrachten meer risico's lopen binnen hun woonlocatie en op weg naar en van het werk. Opvallend is het hogere risico op de werkplek voor respondenten met een vast of tijdelijk dienstverband in vergelijking met uitzendkrachten. Het totale besmettingsrisico neemt af naarmate men langer in Nederland verblijft. Dit komt vooral doordat degenen met een langer verblijf minder risico lopen op weg van en naar het werk en ook doordat degenen die vier jaar of langer in Nederland verblijven ook minder risico lopen in hun woning.

Met behulp van een lineaire regressieanalyse onderzoeken we welke kenmerken van arbeidsmigranten en van hun werk een significante invloed hebben op de risico's die zij lopen, wanneer we controleren voor andere kenmerken, waaronder leeftijd en geslacht.

Tabel 13 laat zien dat Roemenen zowel op het werk als onderweg significant minder risico's lopen dan Polen.²¹ De regressie laat ook zien dat de risico's van besmetting binnen de woonomgeving en onderweg van en naar het werk significant hoger zijn voor uitzendkrachten dan voor respondenten met een vast of tijdelijk bedrijfscontract. Wat betreft risico's op de werkplek zien we geen significant verschil tussen de contractvormen (uitzendwerk versus tijdelijk/permanent dienstverband): dit ligt in de lijn der verwachting, aangezien werkgevers op grond van artikel 3 van de Arbowet verplicht zijn te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor iedereen die binnen het bedrijf werkt, dus ook voor uitzendkrachten. Bovendien zijn de risico's op besmetting in de distributiecentra aanzienlijk hoger dan in de vleesverwerking, maar de verschillen in huisvestings- en reisrisico's zijn niet significant. Hoe langer men in Nederland blijft, hoe lager de risico's worden. Leeftijd speelt geen significante rol voor de afzonderlijke vastgestelde coronarisico's, maar de totale coronarisico's die men loopt nemen af met de leeftijd.

²¹ Dit houdt waarschijnlijk verband met de grotere gevoelens van wantrouwen die doorgaans bij de Roemenen leven, waardoor zij wellicht minder "eerlijk" zijn en eerder geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Wanneer in de World Value Survey wordt gevraagd of men het eens is met de stelling "de meeste mensen zijn te vertrouwen", is in Nederland bijna 60 procent het daarmee eens; in Polen is 24 procent het daarmee eens, terwijl dat in Roemenië 11 procent is.

Opvallend is het significant hogere risico dat mannen aangeven te lopen op de woonlocatie, dit komt waarschijnlijk doordat mannen vaker in gedeelde woningen wonen.

Tabel 13 Lineaire regressie van coronagerelateerde risico's

	Arbeidsrisico	Huisvestingsrisico	Reisrisico	Corona risico
Constant	8,45***	1,91***	1,02*	11,38***
Pools (ref.)				
Roemeens	-2,72***	-0,02	-0,52**	-3,26***
Vleesverwerking (ref.)				
Distributiecentrum	1,83***	-0,01	-0,16	1,65***
Tijdelijk/vast contract (ref)				
Overeenkomst agentschap	-0,74	0,74**	0,81**	0,80
Verblijfsduur (jaren)				
Verblijfsduur (jaren)	-0,19**	-0,11**	-0,08*	-0,38***
Leeftijd (jaren)				
Leeftijd (jaren)	-0,03	-0,01	-0,01	-0,05*
Man (ref.)				
Vrouw	0,04	-0,70***	-0,04	-0,70

Noot: Significantie: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

7.9 Gezondheid

De meeste respondenten ($n=135$) hadden een Nederlandse zorgverzekering; 7 respondenten hadden een internationale zorgverzekering die geldig was in Nederland; 10 respondenten hadden geen Nederlandse noch internationale zorgverzekering; 1 Poolse distributiemedewerker wist niet of hij een zorgverzekering had. De Nederlandse verzekering werd voor 84 respondenten geregeld door hun huidige (contractuele) werkgever; 41 respondenten regelden zelf een ziektekostenverzekering; 10 respondenten regelden het via vrienden, of met een accountant of een voormalig uitzendbureau.

De meerderheid van de respondenten staat niet ingeschreven bij een huisarts in Nederland (89 respondenten staan niet ingeschreven; 58 respondenten staan ingeschreven bij een huisarts).²² Interessant is dat 31 van de 34 Poolse respondenten die bij een huisarts stonden ingeschreven hun huisvesting zelf hadden geregeld; terwijl 15 van de 24 Roemenen die bij een huisarts stonden ingeschreven in door een bureau geregelde huisvesting woonden (zie Tabel 53 in de bijlage).

²² Een recente panelstudie vond een veel groter aandeel van laaggeschoolde Midden- en Oost-Europese werknemers (voornamelijk Polen) dat bij een Nederlandse huisarts staat ingeschreven, zie Kenniscentrum Arbeidsmigranten 2021, blz. 12. Het panel bevatte mogelijk meer respondenten met een langer verblijf in Nederland, wat het hogere aandeel huisartsregistraties verklaart.

7.9.1 Coronatesten

Van de respondenten van onze enquête hadden er 47 coronagerelateerde symptomen tijdens hun huidige baan: 26 van hen lieten een coronatest uitvoeren, terwijl 21 dat niet deden. In de vleessector hebben 10 van de 17 werknemers met coronasymptomen zich niet laten testen (6 Roemenen; 4 Polen). In de distributiesector hebben 11 van de 30 werknemers met coronasymptomen zich niet laten testen (5 Roemenen; 6 Polen). Tabel 14. De meesten lieten zich niet testen omdat ze het niet serieus namen of dachten dat het geen corona was (12 respondenten); drie Roemenen lieten zich niet testen omdat ze bang waren voor de gevolgen van covid; drie distributied medewerkers (1 Pool, 2 Roemenen) lieten zich niet testen omdat er geen tests beschikbaar waren, in het voorjaar van 2020.

Van de 47 respondenten met coronasymptomen gingen er 12 toch aan het werk zonder iets tegen hun werkgever te zeggen; drie meldden zich ziek en bleven thuis; één gaf aan zich ziek te hebben gemeld en werd vervolgens door de werkgever gedwongen alsnog te komen werken. De drie thuisblijvers kregen wel betaald tijdens hun afwezigheid: 2 kregen betaald vanaf dag één; één vanaf dag twee.

Tabel 14 Heeft u een coronatest gedaan de laatste keer dat u coronagerelateerde klachten had?

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	12	7	19
	Geen	6	5	11
	Totaal	18	12	30
Vleesverwerking	Ja	4	3	7
	Geen	4	6	10
	Totaal	8	9	17

Wij vroegen de 26 respondenten wie de coronatestafpraak had gemaakt, de laatste keer dat zij coronagerelateerde klachten hadden: 12 respondenten (9 Poolse; 3 Roemeense) maakten de afspraak zelf en gaven aan dat het maken van de afspraak erg gemakkelijk was; zeven respondenten kregen hun afspraak via hun contractuele werkgever; drie via het bedrijf waar ze werkten; twee respondenten hadden vrienden die de afspraak voor hen maakten. Negen van de respondenten die zelf de testafpraak maakten, waren ingeschreven bij een huisarts in Nederland.

De tijd die nodig was om het resultaat van de coronatest te ontvangen varieerde: 10 kregen de uitslag binnen 24 uur; 9 respondenten moesten langer dan een dag wachten op de uitslag; en 7 respondenten deden een snelle test, waarbij de uitslag direct werd gegeven. De respondenten die langer dan een dag op hun testresultaten moesten wachten, bleven allemaal thuis tot zij de testresultaten ontvingen: twee van hen werden niet betaald tijdens deze periode waarin zij thuis moesten blijven en op hun testresultaten moesten wachten.

In totaal testten 19 respondenten in ons onderzoek positief op een coronatest. Tien werkten in de distributie (7 Pools; 3 Roemeens), negen in de vleessector (6 Pools; 3 Roemeens).

Volgens onze antwoorden op de enquête waren preventieve coronatests gebruikelijker in de vleessector dan in de distributiesector (zie Tabel 15). De helft van onze respondenten in de distributiesector heeft nooit een preventieve coronatest ondergaan (zonder coronagerelateerde symptomen te hebben), terwijl 39 van de 53 ondervraagde werknemers in de vleessector

preventief zijn getest. In de vleessector geven meer respondenten aan dat er regelmatig preventief wordt getest: 22 van de 38 respondenten die preventief zijn getest, geven aan dat zij in hun huidige werkperiode meer dan tien keer preventief zijn getest. In de distributie lijkt preventief testen minder vaak te gebeuren: 17 respondenten van de 46 die preventief getest zijn, zijn één keer preventief getest; 22 geven aan tussen de 2 en 10 keer preventief getest te zijn; 7 vermelden dat dit meer dan 10 keer gebeurde in hun huidige baan.

Tabel 15 Preventieve coronatests per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	30	18	48
	Geen	32	19	51
	Ik wil niet antwoorden	0	1	1
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja	17	22	39
	Geen	6	8	14
	Totaal	23	30	53

Er werden verschillende redenen genoemd waarom de respondenten zich preventief lieten testen: reguliere preventieve testprocedures op de werkplek werden het vaakst genoemd (47 keer); 21 respondenten vermeldden dat zij zich lieten testen omdat zij terugkwamen van een buitenlandse reis; 14 omdat zij naar het buitenland wilden reizen; 12 respondenten lieten zich zonder symptomen testen omdat de werkgever hen dat vroeg; vijf omdat zij in contact waren geweest met iemand die met corona was besmet. De reis gerelateerde redenen voor preventieve tests werden vooral genoemd door werknemers in de distributiesector (29 respondenten in de distributiesector (15 Polen, 14 Roemenen), tegenover 6 in de vleessector).

Aan de respondenten die ervaring hadden met preventief testen op de werkplek werd gevraagd hoe belangrijk zij regelmatige preventieve coronatests op de werkplek vonden. De meerderheid (37 van de 47 respondenten) vond dit belangrijk; vier vonden het enigszins belangrijk; en vijf vonden het niet belangrijk. Aan de vijf respondenten die aangaven dat preventief testen niet belangrijk was, werd gevraagd waarom zij dat vonden; drie respondenten namen corona niet erg serieus; één respondent zei: "het is genoeg geweest, nu niet meer"; en één respondent vond één keer per week testen voldoende.

Zeven respondenten zeiden dat het testen in Nederland goed georganiseerd is. Drie respondenten vinden dat er meer getest moet worden. Twaalf respondenten zeiden dat er niet goed werd getest of dat testen niet nauwkeurig waren. Twee zeiden dat de prijs van testen te hoog was. Vier vonden dat testen niet goed georganiseerd waren. Drie vonden dat testen tijdverspilling waren. Vijf vonden dat ze te veel getest werden.

7.9.2 Quarantaine

De belangrijkste kanalen via welke respondenten zich informeerden over quarantaineregels in Nederland waren: het internet²³ (77 respondenten) en de werkgever (51 respondenten). Andere bronnen die vaak werden genoemd waren collega's (18 respondenten); Facebook (15 respondenten, 12 Pools, 3 Roemeens); televisie (11 respondenten), familie of kennissen (9 respon-

²³ Sociale media werden als aparte antwoordcategorie vermeld, waarbij ook het gebruikte socialemediakanaal werd gespecificeerd (Facebook werd het meest genoemd).

denten), website van de Nederlandse overheid (7 respondenten). Vijf respondenten gaven aan niet geïnformeerd te zijn over de quarantaineregels in Nederland (3 Pools; 2 Roemeens), zie Tabel 54 in de bijlage.

Een derde van de respondenten (53 personen) had tijdens de huidige baan een periode in quarantaine doorgebracht (zie Tabel 55 in de bijlage)²⁴. De meest genoemde redenen voor quarantaine waren: omdat de respondent (terug) kwam uit het buitenland (32 respondenten; 14 van hen gingen in quarantaine voordat zij aan hun huidige baan begonnen); 14 respondenten gingen in quarantaine omdat zij corona hadden; één vanwege coronasymptomen; twee omdat een huisgenoot corona(symptomen) had; drie omdat zij in nauw contact stonden met iemand met corona; en één omdat een klasgenootje van het kind van de respondent corona had. Drie van de 14 respondenten die in quarantaine gingen voordat zij aan hun huidige baan begonnen, moesten tijdens deze quarantaineperiode voorafgaand aan de start van hun eerste baan huur betalen; de anderen hoefden geen huur te betalen. Van degenen die tijdens hun werk in quarantaine moesten, kregen vijf respondenten tijdens de quarantaine niet betaald; twee wisten het niet meer; drie ontvingen salaris, maar minder dan normaal; één persoon gebruikte vakantiedagen om de quarantaineperiode te overbruggen; negen werden betaald vanaf de eerste dag van de quarantaine; één vanaf de tweede dag van de quarantaine.

Twaalf respondenten vermeldden dat de quarantaine slecht georganiseerd of gecontroleerd was; vijf gaven aan dat het goed geregeld was. Twee zeiden dat zij in quarantaine hadden moeten gaan, maar dat niet hadden gedaan.

7.9.3 Vaccinatie

De enquête werd uitgevoerd tussen mei en juli 2021, toen de vaccinatiemogelijkheden toenamen, maar nog niet voor alle leeftijdscategorieën toegankelijk waren gedurende de drie maanden dat de enquête werd afgenomen; vaccinatiemogelijkheden voor jongere leeftijdscategorieën waren eerder mogelijk in Roemenië en Polen dan in Nederland. Wij vroegen alle respondenten of zij gevaccineerd waren op het moment dat wij de enquête afnamen. De meerderheid van de respondenten was op dat moment niet gevaccineerd (127 respondenten); 12 kregen hun vaccin in Polen; zeven in Roemenië en vijf in Nederland (drie Polen, twee Roemenen).

Tabel 16 Vaccinatie naar nationaliteit

	Pools	Roemeens	Totaal
Gevaccineerd in Polen | Roemenië	12	7	19
Gevaccineerd in Nederland	3	2	5
Niet gevaccineerd	69	58	127
Ik wil niet antwoorden	1	0	1
Totaal	85	67	152

Aan de 127 respondenten die niet waren gevaccineerd, werd gevraagd of zij zich zouden laten vaccineren wanneer zij daarvoor in aanmerking zouden komen: 47 respondenten zeiden dat zij het vaccin zouden halen (24 Polen; 23 Roemenen); 67 respondenten zeiden dat zij dat niet zouden doen (42 Polen; 25 Roemenen); en 12 respondenten (3 Polen; 9 Roemenen) wisten het niet (zie Tabel 17). De 47 respondenten die zich wilden laten vaccineren wanneer zij daarvoor in aanmerking zouden komen, dachten dat zij het vaccin zouden kunnen krijgen: in Nederland

²⁴ We vroegen niet naar quarantaine-ervaringen tijdens eerdere banen.

(39 respondenten); in Polen (9 respondenten); in Roemenië (9 respondenten); vijf respondenten wisten niet waar zij het vaccin zouden kunnen krijgen; twee dachten dat zij het overal zouden kunnen krijgen; en twee dachten dat zij het in Duitsland zouden krijgen.

Tabel 17 *Bereidheid tot vaccinatie per sector en nationaliteit*

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	19	14	33
	Geen	28	12	40
	Weet ik niet	2	5	7
	Ik wil niet antwoorden	0	1	1
	Totaal	49	32	81
Vleesverwerking	Ja	5	9	14
	Geen	14	13	27
	Weet ik niet	1	4	5
	Totaal	20	26	46

7.10 Coronamaatregelen en ondersteunende instanties

De meeste respondenten gaven aan dat zij over het algemeen vonden dat er voldoende informatie beschikbaar was over de coronamaatregelen die relevant was voor hun persoonlijke situatie als arbeidsmigrant in Nederland; 17 respondenten vonden dat er onvoldoende relevante informatie beschikbaar was. Op de vraag wat zij misten: 7 respondenten zeiden informatie te missen voor mensen die geen Nederlands spreken; vier respondenten misten meer toegankelijke info in het algemeen; vier misten informatie over coronamaatregelen; drie waren niet geïnteresseerd in meer informatie; twee misten eerlijke informatie (tegen verkeerde informatie); één miste info over de gevolgen van het virus op je gezondheid; één miste informatie over betaling; en één miste informatie over vaccins.

Net als de belangrijkste informatiebronnen over quarantaineregels was de belangrijkste bron voor algemene informatie over corona het internet²⁵ (84 respondenten, met een bijzondere vermelding voor google) en de tweede meest genoemde bron, genoemd door 33 respondenten, was de werkgever (20 Poolse en 13 Roemeense respondenten). Andere belangrijke bronnen voor informatie waren: Facebook (genoemd door 23 respondenten, 15 Polen; 7 Roemenen); collega's (17 respondenten); overheidswebsite (9 Polen, 6 Roemenen); Nederlandse televisie (6 Polen, 8 Roemenen); familieleden of verwanten (11 Polen, 1 Roemeense respondenten); en 8 respondenten noemden de Poolse radio of televisie (zie Tabel 56 in de bijlage).²⁶

²⁵ Sociale media werden als aparte antwoordcategorie vermeld, waarbij ook het gebruikte socialemediakanaal werd gespecificeerd (Facebook werd het meest genoemd).

²⁶ Een soortgelijke vraag die in een andere recente enquête werd gesteld, bracht verschillen in de belangrijkste gebruikte informatiebronnen aan het licht. Laaggeschoolde werknemers uit Midden- en Oost-Europa (voornamelijk Polen) gaven in dat onderzoek aan dat de belangrijkste bronnen voor informatie over corona waren: Nederlandse media 51 procent, de werkgever 41 procent; sociale media 38 procent; (internet in het algemeen werd in deze enquête niet genoemd); het bedrijf waar ik werk 34 procent; media eigen land 31 procent; Nederlandse overheid 29 procent, zie Kenniscentrum Arbeidsmigranten 2021, p. 17. De verschillen in uitkomst kunnen deels worden verklaard door het feit dat laatstgenoemde enquête een zelfrapportage-enquête was, waarbij de respondenten de geraadpleegde bronnen konden aanvinken uit een vooraf

In onze enquête hebben we ook enkele vragen gesteld over de plekken waar respondenten naartoe zouden gaan wanneer ze steun nodig zouden hebben. We vroegen wat respondenten zouden doen als hun huidige werkgever de uren die ze de afgelopen maand hadden gewerkt niet zou betalen (zie Tabel 57 in de bijlage). In dat geval wordt het uitzendbureau zelf, interessant genoeg, het meest genoemd als bron van hulp - door 43 respondenten (26 Poolse; 17 Roemeense); ook het inlenende bedrijf scoort relatief hoog en wordt genoemd door 23 respondenten (13 Poolse, 10 Roemeense). Dertig respondenten zouden de hulp van een advocaat invoeren (15 Poolse; 15 Roemeense). 23 respondenten zouden de hulp van een vakbond invoeren: 15 respondenten zouden de FNV bellen (11 Poolse; 4 Roemeense); 1 Poolse respondent CNV; 1 Poolse respondent CNV of FNV; en 7 weten niet welke vakbond (6 Poolse; 1 Roemeense). Zeven respondenten zouden de Arbeidsinspectie bellen (3 Poolse; 4 Roemeense respondenten); zeven zouden een vriend of familielid in Nederland bellen. Vijf respondenten zouden niemand om hulp vragen (1 Poolse; 4 Roemeense).

Wij vroegen de respondenten ook tot wie zij zich zouden wenden voor hulp in het (hypothetische) geval dat zij hun baan zouden verliezen omdat zijzelf in quarantaine zouden moeten (zie Tabel 58 in de bijlage). De werkgever wordt minder vaak genoemd als bron voor steun. Een deel zou geen hulp zoeken, maar een andere baan, dat gaven 35 respondenten aan. Ook 21 respondenten zeiden dat ze bij niemand hulp zouden zoeken en 18 respondenten (10 Poolse; 8 Roemeense) gaven aan dat ze niet zouden weten waar ze in zo'n geval terecht zouden kunnen voor hulp. 22 respondenten (21 Poolse) gaven aan zich tot een vakbond te zullen wenden voor hulp, waarbij meestal FNV werd genoemd. Ook zouden 22 respondenten de hulp van een advocaat invoeren (13 Poolse, 9 Roemeense), terwijl 18 respondenten de hulp van een vriend of familielid in Nederland zouden invoeren (6 Poolse, 12 Roemeense).

Ten slotte vroegen wij of de respondenten lid waren van een vakbond. 18 respondenten (14 Poolse; 4 Roemeense) in onze enquête gaven aan lid te zijn van een vakbond. 13 waren lid van FNV (11 Poolse, 2 Roemeense); 1 Poolse respondent was lid van CNV; 1 Poolse respondent was zowel lid van CNV als van FNV; 2 respondenten wisten niet van welke vakbond zij lid waren; 1 Roemeense respondent wilde deze vraag niet beantwoorden.

De belangrijkste redenen om geen lid te zijn van een vakbond zijn dat de respondenten er nooit serieus over hebben nagedacht om lid te worden, een gebrek aan kennis over wat vakbonden zijn of voor hen kunnen betekenen en een gebrek aan belangstelling voor vakbonden. Sommigen zijn wel geïnteresseerd, maar hebben zich gewoon niet bij een vakbond aangesloten vanwege taalproblemen of tijdgebrek. De antwoorden voor niet-vakbondslidmaatschap staan in Tabel 59 in de bijlage.

7.11 Conclusie

In dit hoofdstuk werden de resultaten besproken van een enquête die in de periode mei tot en met juli 2021 onder 153 Poolse en Roemeense werknemers in de vlees- en de distributiesector is afgenomen. Hiermee werden de ervaringen van Poolse en Roemeense vlees en distributiewerkers met corona en coronagerelateerde maatregelen op en buiten de werkplek onderzocht. Het enquêteonderzoek maakte deel uit van werkpakket 2a van het door ZonMW gefinancierde onderzoeksproject 'Migranten in de frontlinie'.

verstreckte lijst; terwijl wij de respondenten vroegen de belangrijkste geraadpleegde informatiebronnen zelf te vermelden.

De meerderheid - 85 procent - van de geënquêteerde migranten werkte op uitzendcontracten. De helft van de respondenten woonde in door de werkgever geregelde huisvesting, terwijl de anderen hun (eigen of gedeelde) huisvesting zelf of via hun sociale netwerk regelden. De meerderheid van de Roemeense respondenten arriveerde tijdens de coronapandemie in Nederland, terwijl meer dan de helft van de ondervraagde Polen langer dan drie jaar in Nederland woonde. In vergelijking met andere onderzoeken was onze steekproef vrij divers wat betreft leefsituatie en verblijfsduur in Nederland.

Uit onze enquêteresultaten bleek dat contracten in de vleessector van langere duur waren (de meeste ondervraagde vleesarbeiders begonnen met hun huidige baan voordat de coronapandemie uitbrak) dan in de distributie. Hoewel de werktijden relatief stabiel en voorspelbaar leken (meer voor werknemers in de vleessector dan voor werknemers in de distributiesector), heerste er bij een groot deel van de ondervraagde werknemers onzekerheid over de beëindiging van het contract of de verwachte opzegtermijn van één dag. Dit laatste is vooral problematisch in tijden van een coronapandemie, aangezien de beëindiging van het contract samenvalt met de beëindiging van de huisvesting van werknemers in door de werkgever geregelde huisvesting. Toen wij de respondenten vroegen tot wie zij zich zouden wenden voor hulp als zij hun baan zouden verliezen omdat zij in quarantaine moesten, zeiden verscheidene respondenten dat zij geen hulp zouden zoeken, maar in plaats daarvan een andere baan zouden zoeken; of zij zouden niet weten tot wie zij zich zouden moeten wenden.

Een derde van onze respondenten zei dat persoonlijke beschermingsmiddelen op de werkplek niet voldoende werden gebruikt - meestal omdat collega's ze niet goed gebruikten. Dit werd vaker genoemd door werknemers in de distributiesector dan door werknemers in de vleessector. De helft van de vleeswerkers en twee derde van de distributiemedewerkers gaven aan dat een veilige afstand (1,5 meter) tot collega's niet altijd mogelijk was. Dit percentage is hoger dan de 20 procent die de Nederlandse Arbeidsinspectie in haar onderzoek aantoonde. In de distributie gaf 40 procent aan dat de samenstelling van werkploegen dagelijks of om de paar dagen verandert, waardoor de mogelijke overdrachtsrisico's toenemen. Zeven respondenten gaven aan dat collega's van hen werden gevraagd te komen werken, terwijl zij eigenlijk thuis hadden moeten blijven vanwege het coronavirus (vanwege quarantaineregels of doordat ze corona gerelateerde symptomen hadden).

Uit onze analyse blijkt dat de risico's van coronabesmetting in de woonomgeving en op weg van en naar het werk aanzienlijk groter zijn voor uitzendkrachten dan voor respondenten met een vast of tijdelijk contract met het vlees- of distributiebedrijf. Dit houdt uiteraard verband met de vaak gedeelde en door de werkgever geregelde huisvesting en het door de werkgever geregelde woon-werkverkeer. Wat het coronarisico op de werkplek betreft, toonden onze resultaten echter geen significant verschil tussen werknemers met een uitzendcontract en werknemers met een contract bij het vlees- of distributiebedrijf. Dit impliceert dat werkgevers ervoor zorgden dat er coronamaatregelen worden getroffen voor alle mensen die bij het bedrijf werken, ongeacht hun contractuele status. Volgens artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet moeten werkgevers ook zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving voor iedereen die in het bedrijf werkt. Niettemin waren de risico's van coronabesmetting op de werkplek aanzienlijk hoger in distributiecentra dan in de vleesverwerking. Uit onze analyse bleek dat de coronarisico's afnamen met de duur van het verblijf in Nederland en de leeftijd. Mannelijke respondenten liepen hogere coronarisico's op de woonlocatie, dit komt waarschijnlijk doordat mannen vaker in gedeelde woningen wonen. Ook de Roemeense respondenten gaven aan minder coronarisico's te lopen dan de Poolse respondenten. Wij vermoeden echter dat deze bevinding werd beïnvloed door sociaal gewenste antwoorden van de Roemenen (zie het hoofdstuk over de methoden).

In totaal waren 19 respondenten positief getest op corona. Tien werkten in de distributie; negen in de vleessector. Volgens onze enquête was preventief testen gebruikelijker in de vleesindustrie dan in de distributiesector. Toch zei een kwart van de werknemers in de vleessector dat er niet preventief werd getest. Tijdens hun huidige loopbaan hadden 47 werknemers coronasymptomen (26 werden getest, 21 niet; de meeste omdat zij het niet serieus namen of dachten dat het geen corona was). Terwijl zij deze symptomen hadden en niet werden getest, gingen 12 respondenten toch aan het werk zonder iets tegen hun werkgever te zeggen; één respondent meldde zich ziek te hebben gemeld, maar werd door de werkgever gedwongen te komen werken. Een derde van de respondenten (53 personen) had zichzelf in quarantaine geplaatst tijdens hun huidige werk; meestal na een reis, of omdat zij corona hadden, of in contact waren geweest met iemand met corona. Vijf respondenten, die tijdens hun werk in quarantaine waren, werden tijdens de quarantaine niet betaald; twee wisten het niet; drie ontvingen salaris, maar minder dan normaal; één persoon moest vakantiedagen gebruiken om de quarantaineperiode te overbruggen; terwijl tien respondenten werden betaald.

De meerderheid van de respondenten - 85% - was ten tijde van de enquête niet gevaccineerd. De helft van de niet-gevaccineerde respondenten was niet van plan zich te laten vaccineren, tien procent wist het nog niet zeker en veertig procent zei dat zij zich zouden laten vaccineren wanneer zij daarvoor in aanmerking zouden komen. Deze cijfers zijn niet verrassend als ze worden vergeleken met de algemene vaccinatiegraad in Polen (55%) en Roemenië (29%).

Volgens onze enquête kregen werknemers de meeste informatie over corona van het internet of van hun werkgever. Hoewel de meeste respondenten aangaven dat zij niet veel corona gerelateerde informatie misten die relevant was voor hun situatie als arbeidsmigrant in Nederland, zei een paar dat zij liever informatie hadden gehad die beschikbaar was voor anderstaligen. In het algemeen wijzen deze bevindingen erop dat artikelen in Nederlandse kranten of tv-programma's deze groepen werknemers vaak niet bereiken en dat werkgevers een belangrijke bron zijn voor informatie over corona.

De resultaten van dit onderzoek bevestigen, in overeenstemming met andere (internationale) studies, dat coronarisico's voor Poolse en Roemeense werknemers in de distributie- en vleessector inderdaad verband houden met de organisatie van hun werk. Vooral de door de werkgever geregelde gedeelde huisvesting en het woon-werkverkeer leiden tot aanzienlijk hogere overdrachtsrisico's voor uitzendkrachten dan voor Poolse en Roemeense werknemers met een directe aanstelling bij het vlees- of distributiebedrijf. Bovendien wijzen onze bevindingen op een hoger corona-transmissierisico op de werkplek in distributiecentra in vergelijking met vleesverwerking. Voorts lijken werkgevers ook een belangrijke rol te spelen bij de verspreiding van algemene informatie over corona onder deze groep werknemers.

Literatuur

Berntsen, L. (2022) *Working in times of corona in distribution or meat processing: survey among Polish and Romanian workers in the Netherlands* (working paper). Amsterdam: De Burcht.

Berntsen, L., & Skowronek, N. (2021) *State-of-the-Art Research Overview of the Impact of COVID-19 on Migrant Workers in the EU and the Netherlands* (Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2021/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Inspectie SZW (2021) *Rapport Arbeidsmigranten*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.

Kenniscentrum Arbeidsmigranten (2021) *Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland?* Tilburg: Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten.

Tyldum, G. (2020) 'Surveying Migrant Populations with Respondent-Driven Sampling. Experiences from Surveys of East-West Migration in Europe'. *International Journal of Social Research Methodology*, 1-13.

Bijlage: tabellen bij hoofdstuk 7

Tabel 18 Nederlandse taalvaardigheid naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja, ik spreek het heel goed	1	0	1
	Ja, ik spreek het een beetje (conversatie niveau)	13	4	17
	Nee, ik spreek het niet, maar ik wil het leren...	22	26	48
	Nee, ik spreek het niet en ik wil het ook niet leren.	26	8	34
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja, ik spreek het een beetje (conversatie niveau)	10	4	14
	Nee, ik spreek het niet, maar ik wil het leren...	5	21	26
	Nee, ik spreek het niet en ik wil het ook niet leren.	8	5	13
	Totaal	23	30	53

Tabel 19 Engelse taalvaardigheid per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja, ik spreek het heel goed	38	23	61
	Ja, ik spreek het een beetje (conversatie niveau)	18	13	31
	Nee, ik spreek het niet	6	2	8
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja, ik spreek het heel goed	8	4	12
	Ja, ik spreek het een beetje (conversatie niveau)	8	20	28
	Nee, ik spreek het niet	7	5	12
	Weet ik niet.	0	1	1
	Totaal	23	30	53

Tabel 20 Respondenten naar burgerlijke staat per nationaliteit

	Pools	Roemeens
Alleenstaand	38	21
In een relatie en partner woont in Nederland	38	27
In een relatie en partner woont in Polen/Roemenië	8	15
In een relatie en partner woont in België	0	2
In een relatie en partner woont in Duitsland	1	0
In een relatie en partner woont in Republiek Moldavië	0	2
In een relatie en partner woont in Verenigd Koninkrijk	0	1
Totaal	85	68

Tabel 21 Woonplaats kinderen van de respondenten naar nationaliteit

	Pools	Roemeens
Geen kinderen.	49	36
Kinderen wonen in Polen/Roemenië	22	19
Kinderen wonen in Nederland	9	1
Kinderen wonen in Nederland en Roemenië	0	2
Kinderen wonen in Nederland en Polen	3	0
Kinderen wonen in Polen en het Verenigd Koninkrijk	1	0
Kinderen wonen in het Verenigd Koninkrijk en Spanje	1	0
Kinderen wonen in Estland en Roemenië	0	1
Kinderen wonen in Duitsland	0	1
Kinderen wonen in Duitsland en Roemenië	0	1
Kinderen wonen in Republiek Moldavië	0	3
Kinderen wonen in Roemenië en het Verenigd Koninkrijk	0	1
Totaal	85	65

Tabel 22 Duur van het huidige verblijf in Nederland naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	6 maanden of minder	16	12	28
	7 maanden t/m 1 jaar	4	8	12
	2 jaar.	9	7	16
	3 jaar.	8	6	14
	4 jaar.	10	1	11
	5 jaar.	2	3	5
	5-10 jaar	13	0	13
	10+ jaar	0	1	1

Migranten in de frontlinie

	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	6 maanden of minder	1	7	8
	7 maanden t/m 1 jaar	5	6	11
	2 jaar.	3	6	9
	3 jaar.	4	3	7
	4 jaar.	1	5	6
	5 jaar.	1	0	1
	5-10 jaar	8	1	9
	10+ jaar	0	2	2
	Totaal	23	30	53

Tabel 23 Bedrijven waar respondenten werkten naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Action	1	0	1
	Albert Heijn	5	0	5
	Amazon	1	0	1
	Apple	1	0	1
	Aro Fashion Gear	1	0	1
	Arrow	1	0	1
	Bleckmann	0	1	1
	Bol.com	2	0	2
	Capri Holding	0	1	1
	Ceva	0	2	2
	Dentsply Sirona	2	0	2
	DHL	1	2	3
	DPD	0	1	1
	DSV	1	0	1
	Edco	0	2	2
	Europe Pallet B.V.	1	0	1
	Fruit Meesters	0	1	1
	Gefco Benelux	1	0	1
	Hanos	1	0	1
	Hessing	1	0	1
	Ingram Micro	2	13	15
	Jumbo	5	0	5
	Lidl	2	0	2
Loving Potatoes	0	1	1	
Mainfreight Zaltbommel Logistics Services	1	0	1	

	Michael Kors	1	0	1
	Nunner Logistiek	1	0	1
	Olympia	1	0	1
	Pick Pack	2	0	2
	Picnic	1	0	1
	Post NL	0	4	4
	PVH	2	0	2
	Renos Logistics	0	1	1
	Shop Apotheke	0	1	1
	Sinceron	1	0	1
	Stapper	0	1	1
	Stichd	3	0	3
	Syncreon Technologie	1	0	1
	The Greenery	2	0	2
	Tommy Hilfiger	1	1	2
	Van Oers United	1	0	1
	Vetipak	1	0	1
	Viceversa	2	0	2
	Vida XL	1	0	1
	Vistaprint	1	0	1
	Vos Logistics	1	0	1
	Worldtech	1	0	1
	Xenos	1	0	1
	XPO Logistics	4	2	6
	Zimmer Biomet	0	1	1
	ZON Fruit & Vegetables	1	0	1
	Weet niet / Geen antwoord	2	3	5
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Agro Merchant Barneveld	0	1	1
	Best Star Meat	1	0	1
	Compaxo	0	4	4
	Ekro	1	3	4
	Encebe	0	1	1
	Giebels	0	4	4
	Hanos	2	0	2
	JVB Meat Insiders	1	0	1
	Kompaxo	0	1	1
	Plukon	0	1	1
	Van der Linden & Co	1	0	1

Migranten in de frontlinie

	Van Rooi Meat	2	1	3
	Vion	14	13	27
	Weet niet / Geen antwoord	1	1	2
	Totaal	23	30	53

Tabel 24 Overzicht van de talen waarin het uitzendcontract is opgesteld, naar sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
in het Pools / Roemeens	37	20	12	21
in het Engels	17	24	4	7
in het Nederlands	27	16	10	16
in het Duits	0	0	0	0
Heeft geen contract ontvangen	0	0	0	1

Tabel 25 Overzicht van de uitzendbureaus waar respondenten voor werkten respondenten, per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Adecco	3	0	3
	Atik United	0	1	1
	Beterbaan	1	0	1
	Carriere	2	0	2
	Cervo Groep	2	2	4
	Covebo	0	3	3
	Crown Uitzendgroep	1	0	1
	De Jong	2	0	2
	DMFlex	1	0	1
	E&A	3	0	3
	Eurotem	1	0	1
	Eurots	1	0	1
	Flex specialisten	1	0	1
	Flexipool	1	0	1
	Hessing B.V.	1	0	1
	Interkosmos	0	1	1
	Invite Jobs	2	0	2
	JOSKO Smart Flexwork	1	0	1
	Manpower	2	0	2
	Otto Workforce	10	8	18
Randstad	1	0	1	

	SBA Flex	5	9	14
	SEP Peeters Oirlo BV	1	0	1
	SVK	0	2	2
	T&S Flexwork	2	1	3
	Tempo Team	0	3	3
	Timing	1	1	2
	TNS Flexwerk	0	1	1
	VDU	0	2	2
	Totaal	45	34	79
Vleesverwerking	Flex (?)	0	1	1
	All-in Flex	1	0	1
	Bas uitzendbureau	0	2	2
	Bijstem	0	1	1
	Dutch Flex Group	0	1	1
	Flexcraft	9	2	11
	Flex service group	0	1	1
	Friendly Business	0	1	1
	Getwork	1	0	1
	Horizon	3	2	5
	Interkosmos	0	4	4
	Mona Personeelsdiensten B.V.	1	0	1
	Reyhan	0	2	2
	SBA Flex	2	5	7
	Timing	0	1	1
	TWG	0	4	4
	Workstead	0	2	2
	Totaal	17	29	46

Tabel 26 Gemiddelde uren in de werkweek per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	0-19	0	1	1
	20-31	0	6	6
	32-39	15	11	26
	40-44	37	17	54
	45-49	9	3	12
	50-54	1	0	1
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	20-31	1	3	4
	32-39	7	9	16
	40-44	7	8	15
	45-49	6	6	12
	50-54	1	1	2
	55-59	0	2	2
	60-69	1	0	1
	70+	0	1	1
	Totaal	23	30	53

Tabel 27 Stabiele werktijden, naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	36	22	58
	Geen	24	15	39
	Weet ik niet	2	1	3
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja	18	23	41
	Geen	5	7	12
	Totaal	23	30	53

Tabel 28 Gegarandeerde werktijden, naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	44	29	73
	Geen	12	5	17
	Weet ik niet	6	4	10
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja	21	19	40
	Geen	1	4	5
	Weet ik niet	1	7	8
	Totaal	23	30	53

Tabel 29 Contractbeëindigingstermijn naar verblijfsduur in Nederland

	<1 jaar	1-<2 jaar	2-<3 jaar	3-<4 jaar	4 jaar of meer	Totaal
Binnen 1 dag	19	11	9	5	11	55
Binnen een week	4	1	3	1	1	10
Binnen een maand	2	7	5	4	8	26
Binnen 2-3 maanden	0	1	0	1	4	6
Weet ik niet	17	12	8	6	11	54
Ik wil niet antwoorden	0	0	2	0	0	2
Totaal	42	32	27	17	35	153

Tabel 30 Bruto uurloon, naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	<10	1	0	1
	10-10.79	25	23	48
	10.80-10.99	2	6	8
	11.00-11.49	10	3	13
	11.50-11.99	7	2	9
	12.00-12.49	4	1	5
	12.50-12.99	1	2	3
	13 of meer	6	0	6
	Totaal	56	37	93
Vleesverwerking	<10	2	3	5
	10-10.79	4	8	12
	10.80-10.99	7	7	14
	11.00-11.49	2	3	5
	11.50-11.99	0	4	4
	12.00-12.49	1	0	1
	12.50-12.99	0	3	3
	13 of meer	6	0	6
	Totaal	22	28	50

Migranten in de frontlinie

Tabel 31 Voldoende inkomen om het gezin te onderhouden per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja	45	20	65
	Ja, maar het is moeilijk	11	4	15
	Geen	4	13	17
	Weet ik niet	2	0	2
	Ik wil niet antwoorden	0	1	1
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja	13	20	33
	Ja, maar het is moeilijk	6	2	8
	Geen	4	7	11
	Weet ik niet	0	1	1
	Totaal	23	30	53

Tabel 32 Welke persoonlijke beschermingsmiddelen worden op de werkplek gebruikt, per sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Gezichtsmaskers	34	29	20	30
Spatschermen	6	2	6	17
Desinfecterende handgel	49	38	23	29
Handschoenen	18	6	4	5
Speciale kleding	0	2	1	3
Handschoenen & speciale kleding	1	0	1	5
Reinigingsdoekjes	0	1	0	0
Desinfecterende spray	1	0	1	1
Temperatuurcontroles	1	1	1	0
Handschoenen, speciale kleding & temperatuurmeter	0	0	1	0
Contactloze toiletspoeling	1	0	0	0
Ventilatoren	0	1	0	0
Handdoeken	1	0	0	0

Tabel 33 Redenen voor inadequaat gebruik van PBM's op de werkplek per sector

	Distributiecentrum	Vleesverwerking
Niet voldoende materiaal geleverd door de werkgever	5	0
Onjuist gebruik door werknemers	27	5

Ik vind het niet belangrijk	5	0
De apparatuur is moeilijk toegankelijk	1	0
Gelooft niet in het virus	1	0
Apparatuur is schadelijk voor de gezondheid	0	1
Iedereen heeft zijn eigen ideeën over corona	1	0
De apparatuur maakt het moeilijk om het werk goed te doen	2	0
Maskers worden nat	2	0
Toezichthouders dragen het niet	0	1
Alleen op plaatsen waar het verplicht is	4	0
Het is te warm voor de maskers	1	0

Tabel 34 Redenen ontoereikende follow-up coronagerelateerde werkplekmaatregelen per sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Onvoldoende handhaving/toezicht door de werkgever	11	0	2	0
Het is moeilijk na te leven vanwege de werk-/bouwstructuur	31	0	10	0
Niet goed gevolgd door werknemers	27	3	8	3
Ik vind het niet belangrijk	5	0	0	0
Veel mensen geloven niet in corona	0	3	0	0
Werken met maskers is vervelend	0	0	0	1
Mensen geven er niet om	0	1	0	0
Maakt werken onmogelijk	1	0	0	0
Gebrek aan interesse	0	0	0	1

Tabel 35 Instructies coronagerelateerde werkplekmaatregelen per sector

	Distributiecentrum	Vleesverwerking
Ja, mondeling	80	46
Ja, schriftelijk	39	28
Ja, digitaal.	23	17
Geen instructies.	10	0
Cursus / Opleiding	0	3
Film	1	0
Film en test	0	1
Posters	1	0
Beveiliging	0	1

Migranten in de frontlinie

Tabel 36 Samenstelling werkploeg, per sector

	Distributiecentrum	Vleesverwerking
Ik werk de hele week met dezelfde groep collega's.	56	38
Mijn groep collega's verandert om de paar dagen	19	7
Mijn groep collega's verandert dagelijks	14	4
Mijn groep collega's verandert elke week	5	1
Mijn groep collega's verandert om de drie weken	1	0
Mijn groep collega's is voor 30% stabiel, 70% verandert elke week.	0	1
Afhankelijk van het seizoen / werkdruk	4	2

Tabel 37 Wat zou je doen bij niet-naleving van de coronawerkplekmaatregelen, per sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Ik zou dit niet aanpakken	21	3	5	3
Een werkvloerbegeleider die belast is met het toezicht op de naleving van de maatregelen	2	5	1	3
Mijn werkplekbegeleider	22	17	12	14
Mijn contactpersoon bij mijn uitzendbureau	14	6	3	5
De Nederlandse arbeidsinspectie	1	0	0	1
Een Nederlandse vakbond	5	1	1	0
Een NGO	1	0	0	0
De GGD	1	2	1	0
De manager van het agentschap	0	1	0	0
Een bedrijfsleider als tweede	0	1	0	0
Met regelmatige beveiliging	0	2	0	0
De directeur van het bedrijf	0	0	0	1
Gelooft niet in corona	0	1	0	0
De ambassade	0	3	0	0
De fabrieksdirecteur	0	0	0	2
De flexcoach (maar vaak luisteren ze niet)	0	1	0	0
De gemeente	1	0	0	0
Ik zou van baan veranderen	3	0	0	0
Ik zou me ziek melden	0	0	1	0
Een advocaat	0	2	0	0
Het ministerie van Volksgezondheid	0	1	0	0
Het RIVM	0	1	0	0
De SNCU	1	1	0	0
Vul een suggestieformulier in bij de kantine	0	1	0	0

Toezichthouders zijn relaxt	0	1	0	0
Troubleshooter	0	1	0	0
De geweldsvertegenwoordiger van de werknemers	0	0	0	1
Met een andere collega	1	0	0	0

Tabel 38 Gemeentelijke registratie, naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Ja, als bewoner	34	18	52
	Ja, als tijdelijk/niet-ingezetene (bij een RNI-kantoor (Registratie Niet-Ingezetenen))	7	2	9
	Geen	21	18	39
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Ja, als bewoner	12	18	30
	Ja, als tijdelijk/niet-ingezetene (bij een RNI-kantoor (Registratie Niet-Ingezetenen))	1	0	1
	Geen	10	11	21
	Weet ik niet	0	1	1
	Totaal	23	30	53

Tabel 39 Duur van het verblijf in de huidige woonruimte, naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Minder dan 1 maand	16	11	27
	Tussen 1 en 3 maanden	9	9	18
	Tussen 4 en 6 maanden	7	10	17
	Tussen 7 maanden en 1 jaar	8	4	12
	Tussen 1 en 3 jaar	16	3	19
	Meer dan 3 jaar	6	1	7
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Minder dan 1 maand	1	7	8
	Tussen 1 en 3 maanden	5	7	12
	Tussen 4 en 6 maanden	3	2	5
	Tussen 7 maanden en 1 jaar	4	4	8
	Tussen 1 en 3 jaar	6	6	12
	Meer dan 3 jaar	4	4	8
	Totaal	23	30	53

Tabel 40 Wie regelde huisvesting per sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Ik heb het zelf geregeld	37	6	10	4
Het uitzendbureau regelde het	23	25	11	22
Mijn directe werkgever heeft dat geregeld (geen uitzendbureau)	0	0	0	0
Een vriend / kennis	2	2	1	4
Een (voormalig) collega	0	2	0	0
Een familielid	0	1	1	0
Mijn partner	0	2	0	0

Tabel 41 Duur van het verblijf huidige accommodatie naar zelf geregelde accommodatie en accommodatie van een bemiddelingsbureau

	Ik heb het zelf geregeld	Het uitzendbureau regelde het	Totaal
Minder dan 1 maand	3	30	33
Tussen 1 en 3 maanden	7	18	25
Tussen 4 en 6 maanden	9	12	21
Tussen 7 maanden en 1 jaar	6	12	18
Tussen 1 en 3 jaar	22	6	28
Meer dan 3 jaar	10	3	13
Totaal	57	81	138

Tabel 42 Type accommodatie naar sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	Recreatie / Vakantiepark	12	6	18
	Groot gebouw of hotel	8	15	23
	(container) Huis of appartement	42	17	59
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	Recreatie / Vakantiepark	0	5	5
	Groot gebouw of hotel	8	10	18
	(container) Huis of appartement	15	15	30
	Totaal	23	30	53

Tabel 43 Type accommodatie naar zelf geregelde accommodatie en accommodatie van uitzendbureaus

	Ik heb het zelf geregeld	Het uitzendbureau regelde het	Geregeld door een vriend, kennis of familie	Totaal
Recreatie / Vakantiepark	2	19	2	23
Groot gebouw of hotel	0	39	2	41
(container) Huis of appartement	55	23	11	89
Totaal	57	81	15	153

Tabel 44 Huisgenoten, naar sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Ik woon alleen	8	2	4	3
Met partner/echtgenoot/echtgenote	14	10	9	11
Met partner en kinderen	5	0	4	0
Met kind(eren)	2	1	1	2
Met collega's/andere arbeidsmigranten in gedeelde huisvesting	29	26	8	20
Met andere mensen (geen collega's, geen arbeidsmigranten)	11	1	1	1

Tabel 45 Huisgenoten, naar wie de woning heeft geregeld, per nationaliteit

	Ik heb het zelf geregeld		Het uitzendbureau regelde het		Geregeld door vriend, kennis, familie	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Ik woon alleen	9	4	2	1	1	0
Met partner/echtgenoot/echtgenote	13	3	10	13	0	5
Met partner en kinderen	9	0	0	0	0	0
Met kind(eren)	3	1	0	1	0	1
Met collega's/andere arbeidsmigranten in gedeelde huisvesting	7	2	29	38	1	6
Met andere mensen (geen collega's, geen arbeidsmigranten)	9	2	0	0	3	0

Tabel 46 Aantal medebewoners van respondenten in gedeelde woningen

	Frequentie
Met 1 andere persoon	16
Met nog 2 mensen	20
Met 3-5 meer mensen	37
Met 6-10 meer mensen	6
Met meer dan 10 personen	12
Ik wil niet antwoorden.	1
Totaal	95

Tabel 47 Gedeelde voorzieningen in gedeelde accommodatie naar sector en nationaliteit

		Distributiecentrum		Vleesverwerking	
		Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Gedeelde keuken?	Ja	29	26	8	20
	Geen	0	0	0	0
Gedeelde sanitaire voorzieningen?	ja, douche en/of toilet	29	24	8	20
	Geen	0	2	0	0
Gedeelde slaapkamer?	Ik heb mijn eigen slaapkamer	30	20	6	12
	Met 1 andere persoon	6	8	3	6
	Met 2 andere mensen	0	0	0	2
	Met 3-5 personen	2	0	0	1

Tabel 48 Maandelijkse huur naar wie de woning heeft geregeld en naar sector

		Ik heb het zelf geregeld	Het uitzendbureau regelde het	Geregeld door vriend, kennis, familie	Totaal
Distributiecentrum	weet het niet	2	2	1	5
	200-299	2	0	0	2
	300-399	6	10	2	18
	400-499	14	34	4	52
	500-599	7	2	0	9
	600-699	3	0	0	3
	700-799	4	0	0	4
	800-899	2	0	1	3
	900-999	2	0	0	2
	1.000+	1	0	1	2
	Totaal	43	48	9	100

Vleesverwerking	weet het niet	0	2	2	4
	200-299	0	1	0	1
	300-399	1	11	1	13
	400-499	2	19	1	22
	500-599	4	0	0	4
	600-699	3	0	0	3
	700-799	0	0	1	1
	800-899	3	0	1	4
	900-999	1	0	0	1
	Totaal	14	33	6	53

Tabel 49 Maandelijks huur per slaapkamer

	Ik heb mijn eigen slaapkamer	Delen met 1 andere persoon	Delen met 2 andere mensen	Delen met 3-5 personen	Totaal
weet het niet	5	2	0	0	7
200-299	0	1	0	0	1
300-399	17	3	1	3	24
400-499	39	17	1	0	57
500-599	5	0	0	0	5
700-799	1	0	0	0	1
900-999	1	0	0	0	1
Totaal	68	23	2	3	96

Tabel 50 Redelijkheid huurprijs, naar wie de woning regelde en sector

		Ik heb het zelf geregeld	Het uitzendbureau regelde het	Geregeld door vriend, kennis, familie	Totaal
Distributiecentrum	Ik denk dat het bedrag te hoog is	13	32	1	46
	Ik denk dat het bedrag redelijk is	29	15	7	51
	Weet ik niet	0	1	0	1
	Ik wil niet antwoorden	1	0	1	2
	Totaal	43	48	9	100
Vleesverwerking	Ik denk dat het bedrag te hoog is	4	20	1	25
	Ik denk dat het bedrag redelijk is	10	12	5	27
	Weet ik niet	0	1	0	1
	Totaal	14	33	6	53

Tabel 51 Pendeltijd werk-thuis, per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeens	Totaal
Distributiecentrum	< 15 min.	22	16	38
	16-30 min.	31	14	45
	31-60 min.	9	6	15
	> 2 uur	0	2	2
	Totaal	62	38	100
Vleesverwerking	< 15 min.	10	15	25
	16-30 min.	4	14	18
	31-60 min.	7	1	8
	61-90 min.	2	0	2
	Totaal	23	30	53

Tabel 52 Wijze van vervoer woon-werkverkeer, naar sector en nationaliteit

	Distributiecentrum		Vleesverwerking	
	Pools	Roemeens	Pools	Roemeens
Ik ga met mijn eigen auto	27	16	4	5
Ik rij samen met collega's (we regelen dit zelf)	4	1	2	2
Ik rijd samen met collega's (werkgever regelt dit)	14	14	8	10
Ik gebruik het openbaar vervoer	4	0	0	0
Ik rijd op een fiets	17	9	7	12
Ik loop	0	4	1	4
Ik rijd op een persoonlijke motorfiets	0	1	0	0
Ik gebruik een scooter	2	1	1	0

Tabel 53 Huisartsregistratie naar wie huisvesting regelde en nationaliteit

		Huisarts	Geen huisarts	Weet ik niet	Totaal
Pools	Ik heb het zelf geregeld	31	16	0	47
	Het uitzendbureau regelde het	3	28	3	34
	Geregeld door vriend, kennis, familie	0	4	0	4
	Totaal	34	48	3	85
Roemeense	Ik heb het zelf geregeld	5	4	1	10
	Het uitzendbureau regelde het	15	31	1	47
	geregeld door vriend, kennis, familie	4	6	1	11
	Totaal	24	41	3	68

Tabel 54 Informatiebronnen over quarantaineregels in Nederland naar nationaliteit

	Pools	Roemeens
Ik heb geen informatie gekregen	3	2
Via mijn werkgever	28	23
Via collega's	11	7
Via een familielid/familielid	8	1
Via de sociale media: Facebook	13	5
Via sociale media: TikTok	0	1
Via sociale media: Instagram	1	2
Websites: Niedziela.nl; holandia.info	2	0
Via kranten en tijdschriften	1	3
Via de televisie	4	7
Via internet	40	37
Via de ambassade	2	3
Kennissen / Vrienden	2	3
Supervisor uitzendbureau	0	1
Website van belastingdienst	2	0
Deutsches Gesundheitsamt	1	0
Collega's	0	1
Website van de Nederlandse overheid	3	4
GGD	3	0
Grensautoriteiten	1	4
Sms-berichten op de telefoon	1	0
Poolse informatie website	4	0
Niedziela.nl	2	0
Niet; geen antwoord van de ambassade	0	1
Posters	1	0
TV nieuws	0	1
Gebruiker bedrijf	0	1
Website van de gemeente	1	0
Huisvesting	1	0

Tabel 55 Quarantaine-ervaring tijdens huidige baan per sector en nationaliteit

		Pools	Roemeense	Totaal
Distributiecentrum	Ja	19	11	30
	Geen	43	27	70
	Totaal	62	38	100

Migranten in de frontlinie

Vleesverwerking	Ja	9	14	23
	Geen	14	16	30
	Totaal	23	30	53

Tabel 56 Belangrijkste bronnen van informatie coronagerelateerde maatregelen per nationaliteit

		Pools	Roemeens
Werkgever		20	13
Andere collega's		9	8
Een familielid/familielid		11	1
Sociale media	Facebook	15	7
	Instagram	1	0
	Niedziela.nl	2	0
	Twitter	1	0
Het internet (google)		47	37
Kranten en tijdschriften:	Britse kranten	0	1
	verschillende kranten uit verschillende landen.	1	0
	gazeta wyborcza, newsweek, ...	1	0
	niedziela.nl	1	0
	online	0	1
	polonia.nl	1	0
	radio.zet, focus.pl	1	0
Een vakbond (zoals:)	FNV	0	1
Ambassade | consulaat		1	2
Nederlandse televisie		5	5
Nergens		1	1
Uitzendbureau		0	1
Bedrijf		0	1
Overheidswebsite		9	6
Nederlandse collega's		0	1
Nederlandse radio/televisie		1	3
Gemeente		3	0
Mond-tot-mondreclame		0	1
Poolse / Roemeense radio of televisie		8	0
Niet geïnteresseerd in de informatie		1	0
Medische publicaties		0	1
Poolse vrienden / collega's		2	0

Tabel 57 Belangrijkste bronnen van steun bij wanbetaling naar nationaliteit

	Pools	Roemeens
Niemand	1	4
Een vriend of familielid in Nederland	5	2
Een collega	2	1
De werkgever (uitzendbureau) waar ik voor werk (geen fysieke werkplek)	26	17
Het bedrijf waar ik werk (fysieke werkplek)	13	10
De gemeente	0	1
De Nederlandse arbeidsinspectie	3	4
NGO: Fairwork	1	1
NGO: Ik zou moeten uitzoeken welke...	3	0
Vakbond: CNV	1	0
Vakbond: FVN	11	3
Vakbond: CNV, FNV	1	0
Vakbond: Weet niet welke	6	1
Ambassade | consulaat	2	2
Advocaat	15	16
Boekhouder	7	0
Openbaar arbeidsbureau (UWV)	3	4
Belastingdienst	1	0
Afdeling IM betreffende	0	1
FNV	0	1
Gemeente	1	1
Organisatie (weet niet welke)	1	0
Hulp in Polen / Roemenië	1	0
Zoek een andere baan	2	1
Zoek iemand op internet / Facebook	2	0
Job Coach	0	1
Pandjesbaas	0	1
Planner uitzendbureau	0	1
Politie	0	1
Pomic.nl	1	0
SNCU	4	1
Toezichthouder	0	1
Vertaler	2	0
Niet van toepassing	0	1

Tabel 58 Belangrijkste bronnen van steun bij verlies van werk wegens noodzaak tot quarantaine, per nationaliteit

	Pools	Roemeens
Zoek een andere baan	22	13
Niemand	15	6
Een vriend of familielid in Nederland	6	13
Een vriend of familielid in een ander land, namelijk:	1	2
Een collega	0	2
De werkgever (uitzendbureau) waar ik voor werk (geen fysieke werkplek)	7	10
Het bedrijf (hoofdaannemer) waar ik werk (fysieke werkplek)	3	4
De gemeente	1	2
De Nederlandse arbeidsinspectie	4	1
Een NGO	6	0
Een vakbond (zoals: FNV	11	1
Een vakbond (zoals: CNV	1	0
Een vakbond (zoals: FNV/CNV	1	0
Een vakbond (zoals: zou opzoeken welke, als dat zou gebeuren	8	0
Ik zou op internet zoeken naar organisaties die kunnen helpen.	3	0
Ik zou op zoek gaan naar organisaties die kunnen helpen via sociale media	1	0
Ambassade | consulaat	2	2
Advocaat	13	9
Boekhouder	2	0
Openbaar arbeidsbureau (UWV)	7	3
SNCU	3	0
een werkgever kan je niet ontslaan vanwege dat	0	1
Ombudsman	0	1
Daar heb ik een verzekering voor.	1	0
LEVGroep	1	0
pomoc.nl	1	0
Nederlandse regering	0	1
Terug naar Roemenië	0	1
Weet ik niet	10	8
Ik wil niet antwoorden	1	1

Tabel 59 *Waarom bent u geen lid van een vakbond per nationaliteit?*

	Pools	Roemeens
Nooit serieus overwogen om lid te worden	56	6
Gebrek aan kennis over vakbonden	3	17
Niet geïnteresseerd in vakbonden	2	16
Is geïnteresseerd, maar is er nog niet in geslaagd lid te worden (door taalproblemen, tijdgebrek, ...)	4	11
Vakbonden vertegenwoordigen mijn belangen niet goed	2	2
Denkt dat het te duur is	2	0
Heeft geen vast contract	0	1
Dacht dat lidmaatschap niet mogelijk was	0	2
Heeft de juiste niet gevonden	0	1
Hoge mobiliteit	0	1
Kent niemand die lid is	1	0
Bang voor de gevolgen voor de werkgever	1	0
Weet ik niet	2	4
Ik wil niet antwoorden	0	3

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL III

Hoofdstuk 8 Essentieel werk, maar vervangbare werknemers. Ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU tijdens de COVID-19 pandemie in Nederland

**Natalia Skowronek
Lisa Berntsen
Daniela Trifu**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

8.1	Inleiding.....	233
8.2	Methoden en personen in dit onderzoek	234
8.2.1	Een heterogene groep	235
8.2.2	Economisch gemotiveerde werknemers.....	236
8.2.3	De "familie" werknemers.....	238
8.2.4	De ontsnappingswerkers.....	239
8.3	Werk	241
8.3.1	Arbeidscontracten	241
8.3.2	Organisatie van de werkzaamheden	244
8.4	Huisvesting	250
8.4.1	Door de werkgever geregelde huisvesting	250
8.4.2	Mismatch covid-maatregelen en "huishoudens" van arbeidsmigranten.....	252
8.4.3	Vergroting isolement	253
8.5	Sociaal leven en mobiliteit tijdens de pandemie	255
8.5.1	Sociaal leven	255
8.5.2	Grenssluitingen, reisrestricties en mobiliteit tijdens de pandemie	257
8.6	Gezondheid.....	261
8.6.1	Informatie over covid en covid-gerelateerde maatregelen.....	261
8.6.2	Werk is belangrijker dan gezondheid	262
8.7	Conclusies en aanbevelingen	265
8.7.1	Beleidsmatige waardering en erkenning van de positie van arbeidsmigranten uit de EU, met name in tijden van crisis.....	266
8.7.2	De zorgplicht van werkgevers versterken.....	267
8.7.3	Verbeter de stem en ondersteuning van arbeidsmigranten	267
Literatuur	.....	268
Bijlage:	Overzicht achtergrondkenmerken geïnterviewden.....	269

8 Essentieel werk, maar vervangbare werknemers Ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU tijdens de COVID-19 pandemie in Nederland¹

Natalia Skowronek, Lisa Berntsen en Daniela Trifu

8.1 Inleiding

De COVID-19 pandemie heeft de precare positie van veel arbeidsmigranten uit de EU² onder de aandacht gebracht. Vooral toen virusuitbraken grote groepen vleesarbeiders, zowel in Nederland als wereldwijd, troffen. Met aangescherpte covid-veiligheidsmaatregelen van werkgevers op de werkplek en daarbuiten, een Aanjaagteam dat in opdracht van de regering hun situatie onderzocht, en verhoogde media-aandacht voor hun benarde situatie, werden schrijnende gevallen en problemen met betrekking tot Europese arbeidsmigranten gedocumenteerd, en werden diverse inspanningen geleverd om hun situatie te verbeteren. Minder bekend is hoe Europese arbeidsmigranten die zich niet in nijpende situaties bevonden, zoals een grotere covid-uitbraak op de werkplek, de coronapandemie en - maatregelen en beperkingen ervaren hebben. In dit project hebben we daarom diepte-interviews gehouden met 35 Poolse en Roemeense werknemers in de Nederlandse vlees- en distributiesector om na te gaan hoe zij de pandemie hebben ervaren.

Het interviewmateriaal in dit hoofdstuk laat de uiteenlopende ervaringen van deze werknemers zien. Hoewel ze vaak als een vrij uniforme groep werknemers worden beschouwd, blijkt uit onze interviews dat er sprake is van uiteenlopende ervaringen, afhankelijk van persoonlijke voorkeuren en toekomstplannen, contracttypes en relaties met werkgevers, kenmerken van de leefomstandigheden of verblijfsduur en bekendheid met de Nederlandse institutionele opzet. In grote lijnen onderscheiden we drie verschillende soorten arbeidsmigranten uit de EU: het min of meer traditionele 'economische' type, dat naar het buitenland verhuist om (meer) geld te verdienen; het 'familie'-type, dat in Nederland werkt en familie of gezin in Nederland heeft; en het type dat het thuisland 'ontvlucht' op zoek naar nieuwe avonturen of een verandering van carrière of leven. We gebruiken deze categorisering niet om de verscheidenheid aan ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU te beperken tot drie verschillende typen. Het is bedoeld als analytische basis om overeenkomsten in ervaringen te benadrukken en tegelijkertijd de categorisering open genoeg te houden om recht te doen aan de verscheidenheid aan ervaringen van de arbeidsmigranten.

De meeste werknemers die wij spraken waren blij met het vaak fysiek veeleisende werk dat zij verrichten, maar velen gaven aan zich ondergewaardeerd te voelen door hun werkgevers. Op een enkele uitzondering na, gaf geen van de migranten die wij spraken in dit onderzoek aan dat zij tijdens de pandemie specifieke zorg hadden ontvangen van hun werkgevers of van (mensen in) de Nederlandse samenleving met betrekking tot hun specifieke situatie en eventuele behoeften. In plaats daarvan werden veel werknemers aan hun lot overgelaten: één nam ontslag

¹ Dit hoofdstuk is een Nederlandse vertaling van een eerder verschenen Engelstalige *working paper*: Skowronek e.a. 2022.

² In dit hoofdstuk gebruiken we de term arbeidsmigranten uit de EU om te verwijzen naar werknemers, in het bijzonder Poolse en Roemeense onderdanen, die in Nederland werken en "essentiële" banen met lage lonen uitvoeren op basis van hun recht op vrij verkeer binnen de EU. Dit sluit aan bij de term die in het Nederlandse publieke en politieke debat wordt gebruikt, namelijk arbeidsmigranten.

om voor haar kinderen te kunnen zorgen toen de Nederlandse scholen werden gesloten; een ander voelde zich gedwongen de covid-isolatie te doorbreken om de essentiële boodschappen te kunnen kopen om zichzelf staande te houden; weer een ander veranderde van baan op zoek naar een werkplek waar covid-maatregelen correct werden uitgevoerd en gehandhaafd. Ondertussen maakten andere werknemers zich dan weer geen zorgen over een mogelijke besmetting en vonden ze sommige van de werkplekmaatregelen, zoals het verplichte mondkapje, hinderlijk. Weer anderen maakten zich zorgen over een mogelijke toekomstige vaccinatieplicht, wat internationale reizen of misschien zelfs arbeidskansen zou kunnen bemoeilijken. In dit hoofdstuk beschrijven we deze en andere ervaringen van de werknemers die we in 2021 hebben geïnterviewd. Hoewel dit materiaal niet bedoeld is om een volledig of representatief overzicht te geven van de ervaringen van Europese arbeidsmigranten, geeft het hoofdstuk wel inzicht in de beleefde ervaringen van een diverse groep arbeidsmigranten tijdens de covid-pandemie, die tot nu toe niet vaak zijn gedocumenteerd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 2 worden onze methoden kort besproken en wordt een selectie van de Europese arbeidsmigranten die wij hebben gesproken, voorgesteld aan de hand van korte profielverhalen. De volgende paragrafen behandelen de gevolgen van de coronapandemie voor arbeidsmigranten op vier gebieden: werk (paragraaf 3), huisvesting (paragraaf 4), sociaal leven (paragraaf 5) en gezondheid (paragraaf 6). De ervaringen met betrekking tot de toegang tot de (Nederlandse) gezondheidszorg zijn gedocumenteerd in hoofdstuk 3 van dit rapport. De laatste paragraaf 7 sluit af met aanbevelingen op basis van de ervaringen van de geïnterviewde arbeidsmigranten.

8.2 Methoden en personen in dit onderzoek

Dit hoofdstuk is gebaseerd op diepte-interviews met 35 Poolse en Roemeense vlees- en distributiemedewerkers in Nederland. Deze sectoren zijn geselecteerd omdat ze begin 2021 door de Nederlandse Arbeidsinspectie werden gesignaleerd als risicosectoren voor covid-besmetting³. De Poolse en Roemeense nationaliteit werden gekozen omdat zij in beide sectoren de grootste groepen arbeidsmigranten uit de EU vertegenwoordigen. De werknemers werden in september en oktober 2021 geïnterviewd via online of *face-to-face* gesprekken die één tot drie uur duurden. De ondervraagde werknemers waren een deelsteekproef van de 153 werknemers die tussen mei en juli 2021 werden ondervraagd, zie vorig hoofdstuk, waarbij gestreefd werd naar een gelijke verdeling van de geïnterviewden over de distributie- en de vleessector en een evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen. De interviews boden een diepgaand perspectief op de ervaringen van de werknemers met de covid-pandemie en leverden aanvullende inzichten op over hun leven, migratiegeschiedenis en werkervaringen in Nederland.

De interviews werden afgenomen op een moment dat de covid-pandemie voor de arbeidsmigranten in de EU al anderhalf jaar een dagelijkse en geleefde realiteit was. Verschillende lockdowns met aangescherpte en versoepelde covid-maatregelen, waaronder reisbeperkingen, veranderende testfaciliteiten en vaccinatiemogelijkheden, waren gekomen en soms weer verdwenen, of ondertussen opnieuw ingesteld. Hoewel de pandemie inderdaad een doorleefde realiteit was voor de werknemers, was de essentie van hun werk - afgezien van bepaalde covid-maatregelen - tijdens de pandemie niet drastisch veranderd. Tijdens de pandemie bleef hun dagelijkse routine grotendeels bestaan, aangezien zij fysiek naar hun werkplek bleven gaan om hun werk te doen. Velen werkten in destijds geclassificeerde "essentiële" banen. Voor sommige door ons geïnterviewde werknemers was covid geen hoofdzaak in hun leven en spraken zij liever over andere zaken die hen meer bezighielden: zoals onzekere arbeidscontracten, omgang met

³ Inspectie SZW 2021.

collega's, supervisors en werkgevers, onveilige en onhygiënische woonomstandigheden of gezondheidsproblemen. In dit hoofdstuk benadrukken we daarom dat de vraag hoe arbeidsmigranten uit de EU de pandemie hebben ervaren, niet los kan worden gezien van de manier waarop hun werk en leven in Nederland is georganiseerd.

De interviews werden afgenomen in het Pools en Roemeens, door interviewers met dezelfde nationaliteit als de respondenten, zodat de werknemers in hun moedertaal benaderd en geïnterviewd konden worden. Een *topic* lijst structureerde de interviewgesprekken rond centrale thema's als werk, leefsituatie, gezondheid en gezondheidszorg, coronamaatregelen, sociaal leven en toekomstplannen. Hoe werknemers de impact van covid op deze gebieden ervoeren stond centraal in de interviews. Alle interviews werden opgenomen en getranscribeerd en vertaald door de interviewer die het interview afnam. De transcripties van de interviews werden thematisch geanalyseerd aan de hand van de eerdergenoemde centrale thema's.

Om de anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen, gebruiken we pseudoniemen en verhullen we zo nodig plaatsnamen en andere mogelijk identificerende details. Deze studie heeft tot doel de ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU te belichten, niet om generaliseerbare feiten vast te stellen, en maakt geen aanspraak op representativiteit voor alle werknemers uit de EU. Wij presenteren een ondervertegenwoordigd perspectief op de leef- en werkomstandigheden van Europese arbeidsmigranten tijdens de pandemie.

8.2.1 Een heterogene groep

Om de diversiteit in achtergrond, ervaringen en drijfveren van de mensen die in veel publicaties eenvoudigweg onder de noemer "*arbeidsmigrant*" worden samengebracht te tonen, introduceren we in dit hoofdstuk een selectie van levensverhalen van de mensen die we voor deze studie hebben geïnterviewd. Zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen laten zien, spelen hun achtergronden, perspectieven, motivaties, hoop en strategieën een rol in de manier waarop zij de coronamaatregelen en -regelingen hebben ervaren en ermee zijn omgaan. Hoewel alle geïnterviewde werknemers tot de groep '*arbeidsmigranten*' in Nederland worden gerekend, laten we zien dat de pandemie de werknemers op verschillende manieren heeft beïnvloed.

We onderscheiden grofweg 1) de min of meer 'klassieke' *economisch* gemotiveerde werknemer, die in Nederland werkt om (meer) geld te verdienen; 2) de gezinswerker, die met partner en kinderen in Nederland woont en werkt (of van plan is ze over te laten komen) en ook plannen heeft voor een toekomst in Nederland; 3) de werknemer die niet primair voor werk naar Nederland is verhuisd, maar eerder om te *ontsnappen* aan een bepaalde situatie in zijn of haar leven daarvoor, zoals een persoonlijk verlies, een scheiding, of op zoek is naar nieuwe avonturen of een verandering van carrière of leven. Hoewel er vele manieren zijn om verschillen binnen de groep Europese arbeidsmigranten te karakteriseren⁴ werkte deze indeling in drie categorieën voor ons het beste om de verschillende ervaringen van de door ons geïnterviewde migranten weer te geven. Met deze indeling bouwen we voort op migratieonderzoek dat typen arbeidsmigranten karakteriseert op basis van verschillende aspiraties en voornemens om te migreren.⁵

Hoewel wij de door ons geïnterviewde arbeidsmigranten uit de EU in een van deze drie categorieën hebben ingedeeld, zijn de werknemers daarbinnen niet gefixeerd. Sommigen verhuisden aanvankelijk naar Nederland uit financiële overwegingen, maar bleven na verloop van tijd, toen ze besloten zich in Nederland te vestigen en een gezinstoekomst op te bouwen. We illustreren de categorieën met profielschetsen van een selectie van de werknemers die we in deze

⁴ Engbersen et al. 2014.

⁵ Vgl. van Meeteren 2014 over irreguliere migranten.

studie hebben geïnterviewd (zie de bijlage voor een overzichtstabel van alle geïnterviewden) om enkele van de overeenkomsten en diversiteit in de levensverhalen en ervaringen van de verschillende soorten werknemers te benadrukken.

8.2.2 Economisch gemotiveerde werknemers

Veel arbeidsmigranten uit de EU gaan aanvankelijk uit economische overwegingen in het buitenland werken. De lonen die in Nederland kunnen worden verdiend, liggen, hoewel misschien in de lagere loonschalen in Nederland, nog steeds aanzienlijk hoger dan de gemiddelde lonen in Polen en Roemenië. Hoewel intenties in de loop der tijd kunnen veranderen (zoals we ook laten zien in de werknemersverhalen die we hieronder tonen), worden initiële verhuizingen naar Nederland vaak aangegaan vanuit de gedachte dat dit tijdelijk zal zijn. Veel van de werknemers die tot dit "type" behoren, wonen in door de werkgever geregelde huisvesting, die meestal is opgezet met het oog op het tijdelijke karakter van het verblijf van deze werknemers. Velen blijven echter in dergelijke huisvesting wonen, zelfs wanneer hun verblijf jaren duurt. De overheersende afhankelijkheid van de werkgever, niet alleen voor huisvesting en werk, maar vaak ook voor informatie (waaronder informatie over algemene covid-maatregelen) en bijstand (om toegang te krijgen tot gezondheidszorg), draagt bij tot de vaak onzekere en geïsoleerde positie van deze werknemers in Nederland.

Magdalena is een 35-jarige Poolse vrouw die in januari 2021 naar Nederland is verhuisd. Door de lockdown in Polen kon ze geen geld meer verdienen in haar baan in de detailhandel, noch via incidenteel werk in de horeca. Daarom besloot Magdalena het kleine dorp waar ze woonde te verlaten om werk te zoeken in het buitenland. Zonder voorkennis over de arbeidsomstandigheden in Nederland ging ze aan de slag in een fruitsorteerbedrijf. Sinds haar aankomst in Nederland is ze verschillende keren van baan gewisseld en heeft ze gewerkt in de landbouw, in distributiecentra en in vleesbedrijven. Magdalena is een lief en vriendelijk persoon die gemakkelijk mensen vertrouwt, wat soms tegen haar is gebruikt, waardoor ze in precaire situaties terecht kwam. Haar werkrelaties duurden nooit lang genoeg om een gevoel van verbondenheid of macht te ontwikkelen. Ze heeft alleen maar gewerkt op fase A contracten⁶ en verloor banen om verschillende redenen. Door haar werk in een vleesverwerkend bedrijf ontwikkelde ze een spierontsteking, veroorzaakt door de repetitieve beweging aan de loopband. Toen ze met deze ontsteking een huisarts bezocht, bleek dat ze niet verzekerd was, hoewel ze haar werkgever eerder had verteld dat ze een verzekering nodig had. Haar werkgever - een uitzendbureau - ontsloeg haar vervolgens een paar dagen later, waarna ze binnen een paar uur de door het uitzendbureau geregelde woonruimte moest verlaten. Vanwege haar letsel kon Magdalena niet onmiddellijk een andere baan vinden en sliep zij uiteindelijk een paar dagen op straat.

Aurel is een 21-jarige werknemer in de vleesproductie en kwam in juli 2019 in Nederland aan. Na het verliezen van zijn baan en inkomen in Roemenië was hij klaar om zijn land en de lage verdiensten achter zich te laten en zich bij een vriend die al in Nederland werkte te voegen. Aurel heeft een speelse benadering van het leven en maakt zich niet al te druk om veel anders dan het hier en nu. In de twee jaar dat hij in Nederland woonde, veranderde hij al zes keer van baan, meestal roulerend tussen bureaus die mensen aannemen om in de vleesverwerkende industrie te werken. Toen de pandemie begon, werkte hij in een pluimveeslachterij en woonde hij in een huis zonder internet of tv-aansluiting, in een afgelegen plaats in Gelderland. Toen de pandemie uitbrak, was hij vrij onwetend, waardoor de hele pandemie aanvoelde als een nogal abstracte en verre zaak - althans in die periode. Ook waren er in zijn onderkomen van destijds

⁶ De eerste fase van een uitzendovereenkomst duurt maximaal 78 weken. Als er een uitzendbeding is opgenomen, kan de werkgever het contract op elk moment (tijdens de eerste 26 weken van het dienstverband) beëindigen. De werknemer heeft geen of zeer weinig gegarandeerde uren en wordt alleen betaald voor de gewerkte uren.

geen covid-beschermingsmaatregelen getroffen. In het algemeen maakte Aurel zich nooit al te veel zorgen over het krijgen van een covid-infectie. Toen hij positief testte op covid, moest hij zich twee weken isoleren met andere besmette collega's. Deze tijd in quarantaine voelde als gevangenschap. Tijdens de quarantaine was de voedselvoorraad van het uitzendbureau te klein: om de drie dagen werd één zak met eten per twee personen gebracht. De geïsoleerde arbeiders probeerden de inhoud van de zakken onder elkaar te verdelen, maar vonden het niet genoeg. Uiteindelijk ging Aurel tijdens zijn quarantaine zelf boodschappen halen om meer te eten te hebben.

Elena is een 34-jarige Roemeense vrouw die in mei 2017 met haar man naar Nederland verhuisde. Kort na aankomst vonden zij beiden via een uitzendbureau een baan in een grote vleesfabriek. Samen met haar man werkt ze sindsdien op dezelfde plek. Hoewel ze ruim vier jaar niet van baan is veranderd, werkt Elena nog steeds op een fase A uitzendcontract, dat binnen één dag kan worden opgezegd. Zij en haar man delen een kamer in een door de werkgever geregeld hotel, waar ze een badkamer delen met twee collega's, en bereiden maaltijden in een keuken die gedeeld wordt met tientallen werknemers van verschillende nationaliteiten. Ze voelen zich gestigmatiseerd vanwege hun Roma-achtergrond en kunnen moeilijk vrienden maken. Hun sociale netwerk is klein en ze kennen weinig mensen tot wie ze zich zouden kunnen wenden als ze hulp of informatie nodig hebben. Elena hoopt ooit een eigen woning te vinden. Hoewel ze haar kinderen in Roemenië erg mist, kan ze hen niet meer dan één keer per jaar bezoeken. De inkomsten van haar en haar man laten het gewoonweg niet toe om hen vaker te bezoeken. Elena werd erg bang toen ze van collega's hoorde dat mensen die een covid-infectie hadden opgelopen, naar een onbekende plaats werden gebracht en nooit meer zouden terugkeren naar hun werk. Elena bleef tijdens de hele pandemie bang voor de gevolgen van een covid-infectie, maar niet vanwege de gevolgen voor de gezondheid. Ze was bang dat een covid-infectie voor het uitzendbureau een reden zou zijn om haar te ontslaan en haar uit de accommodatie te zetten. Toen ze een keer verkouden werd, heeft ze zich niet ziekgemeld, maar is ze toch gaan werken om dergelijke gevolgen niet te riskeren.

Mikołaj is een 23-jarige Poolse arbeider in een grote vleesfabriek die tijdens de pandemie, in augustus 2020, in Nederland aankwam. Omdat hij moeilijk werk kon vinden in de omgeving van zijn geboortedorp, volgde hij het voorbeeld van zijn moeder en zus en verliet het land om in het buitenland te gaan werken. Sinds zijn verblijf in Nederland werkt hij voor hetzelfde bureau en bij hetzelfde vleesbedrijf. Dit heeft hem de tijd gegeven om goede relaties op te bouwen met zijn collega's en leidinggevenden. Mikołaj kent niet veel mensen buiten zijn werk. Hoewel hij na zijn lange werkdagen niet veel vrije tijd heeft, geniet hij van de occasionele uitstapjes met zijn collega's. Als hij steun of informatie nodig heeft, wendt hij zich tot zijn coördinatoren op het werk. Mikołaj heeft een zoontje en een verloofde in Polen, die hij financieel ondersteunt. Hoewel hij zijn huis verliet met de bedoeling om tijdelijk in het buitenland te gaan werken, geniet hij nu van het leven in Nederland en hoopt hij zijn gezin over te halen om ook naar Nederland te komen. Hij wil graag samen een leven opbouwen in Nederland. Mikołaj voelt weinig gevolgen van de pandemie, omdat hij zijn "work-home-bubble" zelden verlaat. Wat hij wel vervelend vindt, is de inconsistente invoering van covid-maatregelen op zijn werk, en meer nog het volledig ontbreken van maatregelen op de door zijn werkgever geregelde woonlocatie.

Magdalena, Aurel, Elena en Mikołaj zijn alle vier vanuit economische overwegingen naar het buitenland verhuisd. Maar wat het verhaal van Mikołaj illustreert, is hoe deze tijdelijke gedachte na aankomst kan veranderen in nieuwe plannen om zijn vrouw en pasgeborene mee te nemen en een toekomst in Nederland op te bouwen. Dit illustreert de inherent veranderende aard van aspiraties om te migreren. Het laat ook zien hoe arbeidsmigranten uit de EU, die op een bepaald moment duidelijk "economisch" gemotiveerd lijken, na verloop van tijd hun aspiraties

kunnen veranderen en bijvoorbeeld prioriteit kunnen geven aan gezinsdoelstellingen. Dit is de volgende categorie werknemers.

8.2.3 De "familie" werknemers

Voor werknemers die wij onder het "familie" type scharen, is een belangrijke motivatie om naar Nederland te komen of te blijven het samenwonen met hun gezin. Sommige werknemers zijn meteen met hun gezin gekomen, anderen hebben hun gezin pas na enige tijd werken in Nederland laten overkomen, en weer een andere groep probeert in de nabije toekomst hun gezin te laten overkomen. Wat zij delen is een perspectief om zich in ieder geval voor de nabije toekomst in Nederland te vestigen. Alle "familie" migranten met kinderen in Nederland wonen in particuliere woningen, hoewel we ook werknemers zijn tegengekomen die samen met een partner in door de werkgever geregelde huisvesting wonen en faciliteiten met collega's delen. In vergelijking met de vorige groep zijn "familie" migranten doorgaans meer verbonden met de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld omdat de kinderen naar Nederlandse kinderopvang of scholen gaan, zij meestal meerdere jaren in Nederland wonen en zich meer zorgen maken over zekere en voorspelbare arbeidsomstandigheden.

Bogdan is een 59-jarige voormalige slager, die in 2004 samen met zijn vrouw zijn vaderland verliet toen veel bedrijven in Polen werden gesloten. Sinds zijn verhuizing naar Nederland heeft hij bij dezelfde Nederlandse vleesfabriek gewerkt, zij het via verschillende uitzendbureaus. Zelfs na 17 jaar bij dezelfde vleesfabriek werken zowel Bogdan als zijn vrouw nog steeds op basis van een uitzendcontract. Vrij snel na hun verhuizing naar Nederland huurden zij een kleine studio in een groter appartementencomplex. In hun eerste jaren daar genoot Bogdan van het contact met zijn jonge Nederlandse burens. Soms kwamen ze samen om te barbecueën of om samen een voetbalwedstrijd te kijken. Dit hielp Bogdan ook om Nederlands te leren. In de loop der jaren zijn deze burens allemaal verhuisd. Tegenwoordig wonen er vooral andere buitenlandse werknemers in het gebouw, die meestal maar een paar maanden blijven. Bogdan zit zijn tijd uit tot zijn pensioen en heeft zijn sociale leven in Nederland op een laag pitje gezet. Hij en zijn vrouw zijn van plan weer terug te verhuizen naar Polen, waar ze een huis hebben. Ze bezoeken hun familie zoveel mogelijk en kijken ernaar uit om weer dichterbij hun zonen en kleinkinderen te zijn. Toen de pandemie begon, waren Bogdan en zijn vrouw bezorgd en wilden ze niet gaan werken voordat er enkele veiligheidsmaatregelen waren ingevoerd. Bogdan heeft diabetes en vreesde de gevolgen van een covid-infectie. Toen ze weer aan het werk gingen, vroegen ze om mondkapjes, die op dat moment nog niet verplicht waren. Later werd zijn vrouw een van de covid-medewerkers op het werk. Zij controleert of de coronamaatregelen op het werk voldoende worden nageleefd, geeft voorlichting en deelt materiaal uit aan collega's.

Nicoleta is een 39-jarige Roemeense en werkt in een vleesverwerkend bedrijf. Ze woont samen met haar man en hun tienerzoon in Nederland. Nicoleta verhuisde twee keer naar Nederland, eenmaal in mei 2018 en vervolgens opnieuw in maart 2020, slechts een week voordat de pandemie uitbrak. Tussendoor was ze enige tijd teruggekeerd naar Roemenië zodat haar zoon daar aan de middelbare school kon beginnen, terwijl haar man in Nederland bleef. Zowel Nicoleta als haar man hadden een vaste baan in Roemenië, maar besloten in het buitenland te gaan werken toen hun neven hen vertelden over de verdiensten in Nederland. Beiden werken sinds hun aankomst in Nederland voor hetzelfde vleesverwerkende bedrijf. Ze begonnen daar met tijdelijke uitzendcontracten, maar kregen onlangs rechtstreekse arbeidscontracten bij het vleesbedrijf. Nicoleta wil in Nederland blijven werken tot ze de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Ze zien ook de toekomst van hun zoon in Nederland. Naast de financiële voordelen vindt Nicoleta haar leven in Nederland gemakkelijker dan in Roemenië. Nicoleta brengt haar vrije tijd vooral door met een groep Roemeense vrienden. Zij zijn ook haar go-to als ze informatie nodig heeft over hoe dingen in Nederland werken. Nicoleta was blij dat ze tijdens de

covid-pandemie in Nederland woonde, omdat de maatregelen minder streng waren dan in Roemenië. Hoewel ze zich uit gezondheidsoogpunt niet al te veel zorgen maakte over een infectie, nam ze uiteindelijk een vaccin zodat ze quarantaine en andere reisbelemmeringen kon vermijden wanneer ze haar familie in Roemenië bezocht.

Helena, een 28-jarige Poolse vrouw, verhuisde in april 2019 samen met haar twee kinderen naar Nederland, om zich bij haar man te voegen die al een paar maanden eerder met een baan in Nederland was begonnen. Er was geen kinderopvang in het kleine Poolse stadje waar Helena woonde. Haar verhuizing was daarom ook een kans om weer aan het werk te gaan. Helena hecht veel waarde aan persoonlijke ontwikkeling en wilde altijd al nieuwe talen leren. Ze gelooft dat haar kinderen in Nederland een betere opleiding krijgen en daardoor een gemakkelijkere toekomst tegemoet gaan. Toen de pandemie begon, werkte Helena als uitzendkracht in een bedrijf dat een enorme productiedaling kende. Daardoor verloor ze haar baan en worstelde ze maandenlang om een baan te vinden waarin ze werk en kinderopvang kon combineren. Vooral de sluiting van scholen en kinderdagverblijven was voor Helena een grote uitdaging. Uiteindelijk vond ze een vleesverwerkend bedrijf dat haar de gewenste arbeidsvoorwaarden bood: een direct arbeidscontract met regelmatige werktijden. Ze kreeg al snel promotie in het bedrijf, nadat ze toezichthoudende taken op zich had genomen toen het bedrijf te maken kreeg met covid-uitbraken onder het personeel. Helena is gelukkig in haar baan, waar ze zich gewaardeerd voelt.

8.2.4 De ontsnappingswerkers

Het bepalende kenmerk van de werknemers in deze categorie wordt gevormd door de reden om hun land van herkomst te verlaten en vloeit voort uit een persoonlijke situatie. Het oorspronkelijke idee om te verhuizen is ingegeven door de wens om aan een eerdere situatie te *ontsnappen*, en niet in de eerste plaats om een baan in het buitenland te vinden. Redenen om hun land te verlaten waren bijvoorbeeld een scheiding, een plotseling dood van een familielid of de wens een andere loopbaan na te streven of in het buitenland te gaan wonen. De aspiraties van de werknemers zijn minder vastomlijnd en hun houding tegenover werk en arbeidsomstandigheden is luchtiger, aangezien hun verhuizing, althans in het begin, geen deel uitmaakt van een vooraf vastgesteld plan; hun doel om naar het buitenland te verhuizen is eerder het opdoen van nieuwe ervaringen dan materiele overwegingen. Toch kan ook voor deze werknemers een soepele en open houding in de loop van de tijd veranderen. Voor sommigen werd vestiging in Nederland en het opbouwen van een betere positie voor zichzelf pas een motivatie na aankomst en nadat zij enige tijd in Nederland hadden gewerkt.

Dragoş kwam in juni 2019 op 19-jarige leeftijd naar Nederland nadat hij met zijn studie in Roemenië was gestopt. Hij begon te werken als *orderpicker* en werkt nu als *recruiter* voor een uitzendbureau. Hoewel Dragoş zich in Roemenië in een goede financiële situatie bevond, realiseerde hij zich dat zijn carrièremogelijkheden in Roemenië beperkt waren en besloot te vertrekken om een betere toekomst in het buitenland na te streven. Hij wilde aanvankelijk naar een Scandinavisch land, maar vond meer werkmogelijkheden in Nederland en kwam hier terecht. Kort na zijn aankomst in Nederland werd hij verliefd op een Nederlandse vrouw en in de zomer van 2020 kochten ze samen een huis. Het kopen van een huis was mogelijk, omdat Dragoş een vast contract kreeg bij het uitzendbureau. Hij heeft nu het gevoel dat hij zich hier langzaam vestigt. Gedurende de hele pandemie verwachtte hij vroeg of laat een covid-infectie op te lopen, vanwege de manier waarop het werk is georganiseerd in het distributiecentrum waar hij werkt, waar het onmogelijk is om te allen tijde een veilige afstand tot collega's te bewaren. Hoewel Dragoş gelooft dat de werkgever alle noodzakelijke en mogelijke maatregelen heeft genomen om covid-overdracht in de magazijnen te voorkomen. In het eerste jaar van de pandemie reisde hij niet terug naar Roemenië, omdat tests te duur waren en vaccinaties nog niet

beschikbaar waren. Dragoş heeft zich uiteindelijk tijdens een van zijn bezoeken aan Roemenië laten vaccineren, omdat de wachttijden voor zijn leeftijdscategorie in Nederland veel langer waren dan in Roemenië. Dragoş schaamt zich soms dat hij Roemeen is, vanwege het soort werk dat Roemenen en Polen in Nederland doen. Hij voelt zich meer gewaardeerd nu hij een baan heeft die ook door Nederlanders wordt gedaan, in plaats van een baan die alleen is voorbehouden aan arbeidsmigranten.

Nicolae, een 30-jarige Roemeense *orderpicker*, arriveerde in Nederland tijdens de pandemie, in oktober 2020. Voordat hij naar Nederland verhuisde, had hij een kantoorbaan in Griekenland. Nadat een vriend hem vroeg om ook naar Nederland te verhuizen, besloot Nicolae het te proberen, omdat hij op zoek was naar nieuwe ervaring. Nicolae was aanvankelijk van plan om ook in Nederland een kantoorbaan te vinden, maar realiseerde zich al snel dat dit niet realistisch was, omdat het moeilijk is om in Nederland een vaste baan of particuliere woonruimte te vinden. Nicolae heeft zich zorgen gemaakt over het oplopen covid-infectie. Door officiële informatiekanalen te lezen houdt hij zich op de hoogte en hij volgt veiligheidsmaatregelen altijd zo goed mogelijk op. Nicolae wilde niemands gezondheid op het werk in gevaar brengen en meldde zich ziek wanneer hij covid-gerelateerde symptomen had. Hij wachtte zijn testresultaten af en ging pas weer aan het werk als hij er zeker van was dat hij niet covid-positief was, meestal na één of twee dagen ziekteverlof. Pas later ontdekte hij dat bij zijn tijdelijke contract pas na de derde dag afwezigheid vanwege ziekte doorbetaald wordt. Zowel op het werk als in de door de werkgever geregelde accommodatie voelt Nicolae zich onveilig omdat de covid-veiligheidsmaatregelen niet goed worden toegepast. Hij voelde zich vooral onbeschermd toen mensen die in quarantaine moesten - bij aankomst uit het buitenland of na contact met besmette mensen - dezelfde faciliteiten deelden als hij en anderen in de accommodatie, waardoor de officiële quarantaineregels werden genegeerd.

Irena is een Poolse vrouw van 56 jaar. In Polen had ze een goed betaalde baan, een levendig sociaal leven en een eigen appartement waarin ze samen met haar kat woonde. Toen ze door tragische omstandigheden zowel haar partner als haar vader verloor, was ze enkele jaren ongelukkig en depressief. Aangespoord door de wens om uit haar vertrouwde omgeving te breken, besloot ze in september 2019 Polen te verlaten, op zoek naar nieuwe ervaringen. Ze vond al snel een baan in Nederland als *orderpicker* in een magazijn. In het begin woonde ze in een gedeelde accommodatie geregeld door het uitzendbureau dat haar inhurde. Omdat ze zich "een beetje te oud" voelde om een keuken met anderen te delen, zocht ze via sociale media naar privé-accommodatie en vond al snel een eigen kamer, en later een privé-appartement dat ze nog steeds huurt. Irena is hoogopgeleid, uitgesproken en assertief, en heeft graag de leiding over haar eigen situatie. In het voorjaar van 2021 werd Irena zwaar verkouden en probeerde het eerst te negeren. Uiteindelijk testte ze positief en toen haar gezondheidstoestand ernstig verslechterde, werd ze per ambulance, met een zuurstofmasker, naar het ziekenhuis gebracht. In het ziekenhuis maakte Irena zich grote zorgen over mogelijke ziekenhuiskosten. Niemand in het ziekenhuis kon haar echter betrouwbare informatie geven over de kostendekking, hoewel Irena een Nederlandse ziektekostenverzekering heeft.

Nu we de diversiteit en de overeenkomsten in de levensverhalen en ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU hebben belicht, gaan wij verder in op de ervaringen van de werknemers tijdens de pandemie op het gebied van werk, huisvesting, sociaal leven en mobiliteit en gezondheid.

8.3 Werk

Het merendeel van de arbeidsmigranten uit de EU in Nederland werkt op een uitzendcontract. Dit blijkt ook uit de steekproef van dit onderzoek, waar 85 procent van onze respondenten werkten op een uitzendcontract op het moment dat wij hen bevroegen, zie het vorige hoofdstuk. Deze contracten en de manier waarop het werk is georganiseerd, spelen een belangrijke rol in hoe de werknemers de pandemie hebben ervaren. Daarom bespreken we in deze paragraaf eerst (1) de arbeidscontracten en (2) de organisatie van het werk.

8.3.1 Arbeidscontracten

Tijdelijke contracten en uitzendovereenkomsten brengen onzekerheid met zich mee voor werknemers, zowel op het werk als in bredere zin. In dit deel bespreken we 1) banenverlies als gevolg van flexibele contracten; 2) onbetaalde quarantaineperiodes; en 3) ingewikkelde kinderopvangregelingen.

Baanverlies door flexibele contracten

De flexibele aard van de arbeidscontracten waarop veel arbeidsmigranten werken, maakte het tijdens de pandemie gemakkelijk om de arbeidsrelatie te verbreken, van werkgeverszijde, maar ook, zoals wij aantonen, van werknemerszijde. Contractontbindingen kwamen vooral in de eerste maanden van de pandemie voor. Toen bij het uitbreken van de pandemie arbeidsmigranten uit de EU in niet-essentiële banen werden ontslagen, vonden velen kort daarna werk in "essentiële" banen, waar de vraag naar werknemers bleef bestaan. Voor anderen leidde de pandemie niet direct tot banenverlies, maar had zij vooral gevolgen voor hun loopbaanontwikkeling: tijdelijke of uitzendcontracten werden niet opgevolgd met (eerder toegezegde) vaste banen in het bedrijf, maar door plotseling ontslag of door voortzetting van het bestaande tijdelijke of onzekere arbeidscontract.

Dit was het geval voor de 28-jarige Adam, een voormalige student techniek uit Polen die als machineoperator werkt voor een prestigieus autobedrijf. Voor hem betekende het uitbreken van de pandemie een gemiste kans om rechtstreeks door het autobedrijf te worden aangenomen, wat een aanzienlijke invloed had op zijn loopbaanontwikkeling. Vlak voordat de pandemie uitbrak, werden afspraken gemaakt over zijn overstap van uitzendkracht naar directe werknemer. Hij wachtte op het antwoord van het hoofdkantoor van het autobedrijf, toen de pandemie toesloeg en zijn overplaatsing werd stopgezet. Adam ervoer dit als een groot verlies dat hij door de pandemie heeft geleden. Terwijl Adam zijn werk bij hetzelfde autobedrijf kon voortzetten, zij het niet in de vaste functie die hem was beloofd, verloren andere werknemers hun baan, ongeacht eerdere beloften voor loopbaanontwikkeling. Helena, een 28-jarige Poolse productiemedewerkster, verloor haar baan door een plotselinge daling van de vraag bij het productiebedrijf door de pandemie waar zij via een uitzendbureau werkte. Net als Adam was Helena vóór de pandemie een rechtstreeks contract bij het productiebedrijf beloofd, hoewel het overplaatsingsproces nog niet in gang was gezet. Helena was geschokt en beschaamd dat ze in plaats van promotie naar een contract met betere voorwaarden, van de ene op de andere dag haar baan verloor.

Waar de pandemie, vooral in de beginfase, vooral voor uitzendkrachten tot plotseling banenverlies leidde, werd de loopbaanontwikkeling van andere werknemers onderbroken doordat werkgevers afzagen van het verlenen van meer zekere arbeidscontracten.

Onbetaalde quarantaine

Hoewel de regering en de werkgeversorganisaties werkgevers aanmoedigden om hun werknemers tijdens de quarantaine te betalen, bleef er onzekerheid bestaan over het recht op betaling tijdens de quarantaine, vooral met betrekking tot uitzendkrachten. Hoewel quarantaine⁷ in theorie geen financiële risico's voor werknemers met zich mee zou mogen brengen, was dat in de praktijk voor sommige uitzendkrachten wel het geval. Vooral voor werknemers met een zogenaamd *uitzendbeding* in hun contract werd de quarantaine niet altijd betaald. In andere gevallen werden werknemers niet door hun werkgever betaald, maar moesten zij in plaats daarvan vakantiedagen opnemen om de quarantaineperiode te overbruggen, teneinde de financiële continuïteit te handhaven. Met een inkomen rond een bestaansminimum wordt een inkomensonderbreking (als gevolg van een onvoorziene en onbetaalde quarantaineperiode) snel problematisch wanneer de huur- of hypotheekbetalingen doorgaan. Sommige werknemers moesten hun quarantaine inkorten, alleen maar om een inkomen te kunnen verdienen om hun huur te kunnen betalen. Zygmunt, een 50-jarige Poolse vleesarbeider, kortte zijn quarantaine na reizen een dag in, alleen om te voorkomen dat hij schulden zou maken bij zijn uitzendbureau omdat hij de huur niet kon betalen. Na zijn huurinhoudingen bedroeg Zygmunt's salaris aan het eind van de quarantaineweek in totaal slechts 15 cent.

De angst om te weinig te verdienen om in de basisbehoeften te voorzien, zette sommige werknemers ertoe aan quarantaine te vermijden, soms tot elke prijs. Dit betekende dat migranten in sommige gevallen liever niet in quarantaine gingen na een (vakantie)reis of na contact met een besmet persoon. Sommigen hielden mogelijke covid-infecties geheim, of vermeden covid-testen, allemaal om te kunnen blijven werken en een min of meer vast inkomen te behouden. De 35-jarige Magdalena begreep waarom mensen bang waren voor quarantaine:

"Ik begreep dat wel, want ja, als je in quarantaine ging dan kreeg je natuurlijk geen geld, toch? Tegelijkertijd moest je wel de huur doorbetalen, maar het salaris kwam niet."

Een onbetaalde quarantaineperiode was vooral hard voor werknemers die voor het eerst in Nederland aankwamen en in quarantaine moesten voordat zij aan hun nieuwe baan konden beginnen. Dat dwong werknemers aan hun baan te beginnen met een huurschuld bij het uitzendbureau dat hen zowel tewerkstelde als onderdak bood.

Het naleven van de door de regering voorgeschreven quarantaineperiode, zonder betaald te krijgen, was voor sommige arbeidsmigranten moeilijk. Sommige werknemers zagen ervan af zich ziek te melden om een basisinkomen te behouden, terwijl anderen zich in de schulden staken door zich aan de voorgeschreven quarantaineperiode te houden en de financiële tegenslag te accepteren. De onbetaalde quarantaineperiodes waren vooral problematisch voor werknemers met een mobiele levensstijl, die de EU-grenzen vaak overschreden, zoals we later in dit hoofdstuk verder bespreken.

Gesloten scholen en kinderopvang

Terwijl veel arbeidsmigranten in Nederland werken zonder hun gezin bij zich te hebben, wonen er ook migranten die wel kinderen in Nederland hebben. Voor hen bracht de pandemie een extra reeks uitdagingen mee op het gebied van kinderopvang.

⁷ www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/quarantaine-en-isolatie; www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn

Voor ouders die essentiële beroepen uitoefenden, werd kinderopvang georganiseerd tijdens de tweede en derde periode van schoolsluitingen in Nederland.^{8,9} Toch werkten veel arbeidsmigranten in banen die niet als "essentieel" werk konden worden aangemerkt, ook al was werken op afstand niet mogelijk, en hun werk werd gedurende de pandemie op de werkplek voortgezet.

Anna, een 28-jarige Poolse distributiemedewerkster, werkte al twee jaar voor hetzelfde bedrijf toen de pandemie uitbrak. Hoewel Anna's werk in een distributiecentrum voor gloeilampen tijdens de pandemie doorging, werd haar werk niet als "essentieel" aangemerkt, omdat de producten die zij verwerkte non-foodartikelen waren. In de Nederlandse context werd werk in distributie voor levensmiddelen (of medische behoeften) als essentieel beschouwd, maar de distributie van non-foodartikelen niet - ook al was de daaruit voortvloeiende onmogelijkheid om thuis te werken hetzelfde. Toen scholen en kinderopvang werden gesloten, kwam Anna's zoon niet in aanmerking voor de kinderopvang die werd georganiseerd voor ouders met essentiële beroepen, zoals zij uitlegde:

"Als dit de voedselsector zou zijn of (...) het schoonmaken van (...) gezondheidsinstellingen, dat soort dingen, dan zou het kind zeker zorg hebben gekregen. Maar dit was een baan die niet essentieel was (...) Want dit is een magazijn met gloeilampen, dus de wereld zou niet instorten zonder dat. [lacht]"

Ook Anna's partner werd niet beschouwd als een essentiële werknemer, maar kon ook niet zijn werk op afstand doen en moest fysiek naar de werkplek. Aangezien een van hen thuis moest blijven bij hun zoon, nam Anna eerst haar vakantiedagen op, gevolgd door onbetaald verlof, en vroeg uiteindelijk aan haar werkgever om haar contract niet te verlengen, zodat zij thuis kon blijven en een werkloosheidsuitkering kon aanvragen. Tegen die tijd werkte Anna met een rechtstreeks contract en had ze een goede relatie opgebouwd met haar werkgever en managers, waardoor ze zich zeker genoeg voelde om dit soort steun te vragen.

Ook voor de 28-jarige Poolse productiemedewerkster Helena was het organiseren van kinderopvang tijdens de schoolsluitingen een uitdaging. Toen de scholen in het voorjaar van 2020 sloten, nam haar man ontslag en bleef thuis bij hun twee kinderen, terwijl zij bleef werken. Helena werd op dat moment aangenomen met een flexibel contract, hoewel haar was beloofd dat ze binnenkort een stabiel contract zou krijgen. Twee maanden na het begin van de pandemie werd Helena echter ontslagen, zoals hierboven besproken, omdat het bedrijf een productiedaling kende. Helena's man vroeg zijn vorige werkgever onmiddellijk om zijn baan terug, waar ze gelukkig nog werknemers nodig hadden. In de daaropvolgende maanden worstelde Helena om een baan te vinden die ze kon combineren met de zorg voor kinderen. Uiteindelijk vond ze een baan die ze leuk vond, in een vleesverwerkend bedrijf. Toen ze haar twee kinderen wilde aanmelden voor kinderopvang voor essentiële werknemers, werd ze afgewezen met de uitleg dat alleen gezinnen met beide ouders in essentiële beroepen mochten profiteren van deze kinderopvangregelingen. Ontredderd keerde Helena naar huis terug en zocht de informatie opnieuw online op. Haar Nederlands was op dat moment nog beperkt, maar toch slaagde ze erin de officiële overheidsmededeling over deze kwestie te lezen en beseftte ze dat ze misleid was door de gemeenteambtenaar die ze sprak. Ze verzamelde vervolgens al haar moed en vroeg opnieuw om toelating van haar kinderen in de school en kinderopvang voor essentiële werknemers en kreeg ditmaal wat ze wilde.

⁸ Noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen, rijksoverheid.nl, 14 december 2020.

⁹ www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid

"Ik antwoordde dat ik in het vlees werkte, toch? Ze zei dat nee, dat er twee ouders moeten zijn in essentiële beroepen. Maar ik zei dat ik eerder op de websites van de overheid had opgezocht hoe het in feite zat. Er stond een paragraaf, zwart op wit, dat één voldoende is (...) Ik ben eigenlijk eerst gaan huilen, heb toen de informatie gecontroleerd en heb haar toen alleen een bericht gestuurd. Ik wilde haar niet meer persoonlijk ontmoeten. Want toen ik me gestrest begon te voelen, verloor ik ook mijn taal. Ik kon de woorden niet vinden, ik vergat ze. (...) Ik verliet de plaats in tranen en zei tegen mezelf dat nee, ik zou een e-mail schrijven, rustig, ik zal het eerst controleren. En inderdaad..."

Geen van de werkgevers van de arbeidsmigranten met kinderen met wie wij spraken, had hen geholpen door bijvoorbeeld extra ouderschapsverlof toe te kennen, de werktijden te versoepelen of andere regelingen te treffen om de werknemers te helpen hun werk en gezinsleven tijdens de pandemie te combineren. In plaats daarvan hadden werknemers met kinderen in Nederland moeite om kinderopvang te regelen, vooral wanneer hun werk ter plaatse niet als essentieel werd aangemerkt, waardoor kinderopvangregelingen voor hen niet beschikbaar waren. Dit werd opgelost door betaald of onbetaald verlof op te nemen of ontslag te nemen om voor de kinderen te kunnen zorgen. Zelfs in essentiële banen kregen werknemers niet altijd toegang tot speciale kinderopvangregelingen voor essentiële werknemers.

8.3.2 Organisatie van de werkzaamheden

Tijdens de pandemie bracht de manier waarop het werk is georganiseerd specifieke covid-risico's met zich mee en bepaalt tevens deels de manier waarop de pandemie ervaren wordt. Wij willen in het bijzonder de aandacht vestigen op (1) het grote aantal (roulerende) collega's op de werkplekken, (2) het gebrek aan aanpassingen van het productieproces tijdens de pandemie, (3) de soms gebrekkige uitvoering van covid-maatregelen, en (4) het gebrek aan inspraak dat werknemers ervaren in hun omstandigheden op het werk.

Grootte van de werkplek - veel collega's

Werknemers die in een distributiecentrum of een grote vleesfabriek werken, ontmoeten op een gewone werkdag tientallen, zo niet honderden collega's die in dezelfde dienst werken. De meeste werknemers die wij voor deze studie hebben geïnterviewd, werkten in grootschalige fabrieken, met een totaal personeelsbestand tot 1000 mensen, die in ploegen van 100 mensen of meer werken. Dergelijke grote groepen werknemers die in dezelfde shift werken, bemoeilijken een constante correcte follow-up van de covid-maatregelen. Ioana, een 34-jarige Roemeense vleesarbeidster, legde uit dat, hoewel initiatieven zoals gespreide ploegen en herinneringen om een veilige afstand te bewaren, werden ingevoerd om de contactmomenten tussen de werknemers te beperken, werden sommige veiligheidsmaatregelen slechts in bepaalde ruimten nageleefd. In andere ruimten was het eenvoudigweg niet mogelijk om contact te vermijden, vanwege de grote hoeveelheid mensen die in dezelfde dienst werken. Ook de Poolse vleesarbeider Mikołaj herinnerde zich dat het bewaren van een veilige afstand in de kleedkamers geen prioriteit was:

"Ze controleren dat iedereen die 1,5 meter afstand van elkaar houdt en als we allemaal in de garderobe zijn... dus laten we zeggen, je bent klaar met werken en natuurlijk, de tweede shift komt eraan, dus dan is er zo'n menigte dat de ene naast de andere staat, allemaal samengeperst. En dan staan ze daar, maar controleren dan de afstand niet meer. Dit is tegenstrijdig."

Een andere maatregel om het aantal contactmomenten tussen werknemers in dezelfde dienst te verminderen, was het aanpassen van de start- en eindtijden van diensten en de pauzetimes. Ploegen werden opgesplitst om het aantal werknemers dat tegelijkertijd op de werkvloer aanwezig was te verminderen. Szymon, een 49-jarige Poolse orderpicker die in Duitsland woont en in Nederland werkt, was blij met de opsplitsing van zijn gebruikelijke dienst (voorheen: 8.00 tot

17.00 uur) in twee diensten (06.00 tot 15.00 uur of 15.00 tot 23.00 uur), omdat hij zo het gevoel had meer vrije tijd te hebben en meer uit zijn dag te kunnen halen.

Jagoda, een 23-jarige orderpicker uit Polen, was blij dat ze op haar tamelijk grote werkplek niet alleen de ploegendiensten hebben aangepast, maar ook de pauzes hebben gespreid:

"Zelfs de pauzes waren verdeeld in bepaalde groepen. Dus ik ontmoette maar 15 mensen in één keer tijdens de pauze. Maar het bedrijf was veel groter. Dat was inderdaad heel sterk verdeeld. Allereerst naar die ploegen en dan ook nog in groepen voor de pauzes. Dus in de pauzes had ik letterlijk maar met een paar mensen contact."

Niet iedereen die wij spraken was echter even blij met deze veranderingen, omdat het niet altijd tot veiliger situaties leidden. Werknemers maakten melding van zeer korte, gespreide pauzes, met te weinig tijd om te eten, te rusten en terug te keren naar de werkvloer. De Roemeense werknemer in de vleesproductie Emil vond de korte pauzes zo zwaar dat hij het eten helemaal oversloeg en zijn pauze alleen gebruikte voor een noodzakelijk toiletbezoek. Emil legde uit hoe snel de tijd voorbijging tijdens zulke korte pauzes:

"Je hebt 10 minuten. Maar in feite heb je geen 10 minuten, maar 5. Je moet het schort verwisselen, alles - dat duurt bijna 3 minuten - als je snel bent. En als je een pauze hebt met 150 mensen, kom je bij elkaar (...) We zijn met velen. En we moeten afstand houden. En je hebt 10 minuten pauze. (...) Wat kun je doen in 10 minuten? Je moet je omkleden, je moet je handen wassen bij binnenkomst en vertrek, je schort afdoen, je handen wassen... (...) en daarom wil ik mijn werkplek veranderen. In de ochtend kan ik niet eten om 8:20, maar om 10:00 zou ik iets eten. En ik heb geen tijd, want we hebben allemaal tegelijk pauze. Mannen en vrouwen lopen uit de fabriekshal, we moeten afstand houden, er is dat masker, afstand... was je handen... je gaat naar het toilet, tegen de tijd dat je het schort afdoet, is er een ander voor me, die zegt: 'he, ga eens je aan de kant!'"

Emil overwoog uiteindelijk van werkplek te veranderen vanwege de zeer korte pauzes. Ook Adrian, een Roemeense werknemer in de distributie, klaagde dat de maatregelen hun pauzetijd tot bijna niets reduceerden:

"Het werd alleen maar erger (...) ze maakten 2 pauzes van 20 minuten, dus 20 en 20, maar van die 20 minuten hield je eigenlijk 10 minuten pauze over. (...) omdat het een enorm gebouw is, ik weet niet hoe het ontworpen is - doen we er ongeveer 5 minuten over om naar te kantine te komen en nog eens 5 minuten om terug te keren, dat is 10 minuten. De pauze was 20 minuten in 2 keer. Dus je had geen tijd, ik vertel je hoe het in werkelijkheid was. Je had geen tijd om te eten, je had geen tijd om koffie te drinken. De omstandigheden waren extreem moeilijk."

Dit illustreert conflicterende normen als gevolg van corona: de normen voor afstand nemen en de normen voor werkpauzes. Blijkbaar gaf het bedrijf de voorkeur aan het vermijden van contact tussen de werknemers door hun pauzes op te splitsen, wat begrijpelijk is als je beseft hoe belangrijk het voor het bedrijf is om besmettingen te voorkomen. Toch werd het recht van de werknemers op het nuttigen van pauze verwaarloosd. Het illustreert hoe bedrijven voorrang gaven aan verschillende normen bij de organisatie van het werk tijdens de pandemie.

'De show (productie) moet doorgaan'

Hoewel sommige migranten aangaven dat de bedrijven het werkproces hadden aangepast, ervoeren velen weinig veranderingen in het werk- of productieproces tijdens de pandemie. Sommige werknemers zeiden zelfs dat de productbehandeling tijdens de pandemie werd versneld omdat er meer vraag was naar producten in verband met covid (of door een tekort aan beschikbaar personeel). Bartek, een 28-jarige Poolse werknemer in de distributie, die met zijn verloofde in Nederland woont en al sinds 2011 in Nederland werkt, vond dat niemand zich om zijn veiligheid op het werk bekommerde:

"Er waren een soort voorschriften. Het bedrijf werd gedwongen om een soort van methodes in te voeren, om ons te beschermen tegen deze infectie en zo. Maar... Ik kan niet zeggen dat die laatste twee jaar onze manier van werken of het werkritme erg veranderd is. Alles gaat gewoon door, op een paar kleine uitzonderingen na, zoals de ontsmettingsgel, of de opgelegde afstand - die toch niemand respecteert en die ook niet gehandhaafd wordt. Dus nee... er is niet veel veranderd."

Migranten die in het vlees werkten, noemden de moeilijkheid om een veilige afstand te bewaren bij de transportband, vooral omdat het tempo en de snelheid van de band hetzelfde zijn gebleven als vóór de pandemie. De 59-jarige Bogdan, een Poolse vleesarbeider, legde uit dat de snelheid van de band zodanig is ingesteld, dat wanneer je een stuk mist, je snel moet handelen om het gemiste stuk alsnog te pakken. Dit houdt in dat je in de buurt moet komen van de collega die naast je staat aan de verwerkingsband. Volgens Bogdan en zijn vrouw verhoogt de hoge snelheid waarmee zij het vlees van de lopende band moeten verwerken, hun risico op het oplopen van een covid-infectie tijdens het werk:

"Ze deden een paar dingen [covid-maatregelen]. (...) Het is alleen dat dit tempo bleef, en daarin ligt het probleem. Maar het tempo is er, is er altijd geweest en... [lacht] zal ook wel zo blijven."

In deze en soortgelijke gevallen werden de werknemers door het hoge werktempo gedwongen te kiezen tussen het bewaren van een veilige afstand of het aanhouden van het werktempo zoals hun werkgever dat eiste. Sommige werknemers vermeldden dat de productieband in het vleesbedrijf waar zij werkten op een lagere snelheid werd gezet wanneer er externe controle ter plaatse was, zodat iedereen zijn werk op veilige afstand van elkaar aan de band kon doen - althans zolang de externe partij aanwezig was. Dit illustreert dat het niet onmogelijk was om het productieproces te vertragen om een veilige afstand tussen de werknemers te waarborgen, maar dat veel bedrijven in plaats daarvan de zakelijke keuze maakten om de productiesnelheid te handhaven.

In de distributiecentra wezen de werknemers erop dat de druk om dagelijkse doelstellingen en productiviteitsnormen te halen de naleving van de covid-maatregelen in de weg stond. Vooral werknemers met uitzendcontracten voelden deze druk, aangezien het voortbestaan van hun werk en inkomen afhing van het halen van deze doelstellingen. Filip, 28 jaar, arriveerde tijdens de pandemie uit Polen en ging aan de slag als orderpicker. Zijn managers herinnerden hem er vaak aan dat hij zou worden ontslagen als zijn productiviteit te laag zou zijn:

"Voor het moment is dit werk oké, maar voor een langere periode is het ook gewoon fysiek zwaar, soms ook mentaal, want (...) soms vertellen ze me ook bepaalde dingen (...). De eerste maanden waren echt zwaar. (...) Op een dag dat mijn norm niet zo hoog was zeiden ze bijvoorbeeld: 'hoe lang wil je hier werken?'"

Door deze druk werkte Filip bij voorkeur op een hoog tempo om de dagelijkse productiedoelstellingen te halen, zelfs als dat betekende dat hij tijdens zijn werk als orderpicker te dicht in de buurt van zijn collega's kwam. Daarbovenop veroorzaakte de stress van het halen van de targets hem psychische problemen, die hij probeerde te verdragen om financiële problemen te voorkomen. Veel werknemers in de distributiesector legden uit dat het verzamelen van orders niet altijd op een veilige afstand (1,5 meter) van anderen kan gebeuren, aangezien orders vaak door verschillende werknemers tegelijkertijd op dezelfde plaats moeten worden verzameld. Door de druk om de dagelijkse normen te halen, is er geen tijd om te wachten tot niemand anders op dezelfde plaats producten verzamelt. De Poolse magazijnmedewerker Adam klaagde:

"Als je orders moest verzamelen en het was echt druk, nou dan maalde ineens niemand erom dat wij daar met drie man stonden om de bestelling op te halen."

We hebben ook werknemers geïnterviewd die zich wel veilig voelden op het werk, meestal dankzij de 1,5 meter afstand die ze tussen zichzelf en collega's konden houden, of omdat er op

de productievloer altijd gezichtsmaskers aanwezig waren. Sommige grote fabrieken hadden een aangewezen "covid-officer" op de werkvloer, die belast was met de controle op de naleving van covid-maatregelen zoals veilige afstand tijdens lunchpauzes en die werknemers er voortdurend herinnerde aan de noodzaak afstand te bewaren.

Onvoldoende handhaving van covid-maatregelen

Hoewel alle fabrieken, productiehallen of distributiecentra waar de door ons geïnterviewde arbeidsmigranten uit de EU werkten, maatregelen invoerden om de verspreiding van covid te voorkomen, was de toepassing van de covid-regels en -maatregelen niet altijd consistent. Soms werden de maatregelen wel strikt toegepast en gehandhaafd in de werkhallen, maar niet in de gangen, garderobes of cafetaria's, waardoor er besmettingsrisico's bleven bestaan voor werknemers.

Zoals hierboven vermeld was afstand bewaren tijdens het werk niet altijd mogelijk. Werknemers vermeldden ook dat maskers niet altijd consequent werden gedragen in de werkruimten, gangen en pauzeruimten, of in alle afdelingen. De instructies om het masker op te zetten en een paar meter verderop weer af te doen, gaf sommige werknemers het gevoel dat de maatregelen alleen werden ingevoerd om oppervlakkig aan de overheidsvoorschriften te voldoen, in plaats van de veiligheid van de werknemers daadwerkelijk te waarborgen. Zoals orderpicker Szymon uitlegde:

"In het begin was het een beetje zenuwslopend, maar (...) we zagen dat het ook een beetje nep was (...) Want als je het gebouw binnenkwam, moest je toch een masker dragen? Later moest je door de kantine met het masker. Maar als je eenmaal zit, kun je het masker afdoen. Dan ga je naar de hallen en zetten we de maskers op, nadat we twee trappen zijn afgedaald, zetten we de maskers af, omdat we aan het werk zijn. Maar (...) een deel van het werk bestaat uit het rondlopen met een scanner en je haalt kleren uit rekken. En het is niet mogelijk om elkaar op 1,5 meter afstand te ontwijken, terwijl daar niemand een masker op heeft. Dus, ik weet het niet, in het magazijn bestaat het virus niet, maar op de trap ineens wel. Het was een beetje een puinhoop, maar ook een beetje grappig."

Niet alle werknemers die wij spraken, vonden het ontbreken van duidelijke en consistente covid-veiligheidsmaatregelen problematisch. Anderen, daarentegen, voelden zich wel degelijk onveilig. Sommigen besloten (tijdelijk) niet meer te gaan werken. Dit was het geval voor de Poolse vleesarbeider Bogdan, die diabetes heeft en hoorde hoe gevaarlijk een covid-infectie voor hem zou kunnen zijn. Toen het virus zich in Nederland verspreidde en Bogdan's werkgever niet voldoende maatregelen nam om hem een veilig gevoel te geven, besloot hij twee weken vakantie te nemen om zijn gezondheid niet te riskeren door onbeschermd te gaan werken. Voor veel werknemers was uitstel van werk echter geen optie, vooral niet voor degenen die recenter in Nederland waren aangekomen, met minder baanzekerheid. In plaats daarvan zagen veel werknemers weinig andere mogelijkheden dan de situatie te accepteren zoals die was. Filip, die tijdens de pandemie voor het eerst naar Nederland kwam, besloot de risico's bijvoorbeeld te aanvaarden, omdat zijn belangrijkste prioriteit baanbehoud en financiële stabiliteit was.

"Als we het hebben over het werk zelf, gewoon vanwege het feit dat mensen elkaar constant passeren, nou, dan moet je leven met het besef dat je ziek kan worden."

Filip woonde met zijn vrouw en pasgeborene in Nederland en was van plan hier met zijn gezin een toekomst op te bouwen. Hij aanvaardde dus het hogere risico om een covid-infectie op te lopen op zijn werk, omdat hij de baan nodig had om zijn toekomstplannen te realiseren.

De door ons geïnterviewde werknemers ervoeren dus inconsistenties en enige willekeur bij de uitvoering en handhaving van covid-maatregelen op de werkplek. Hoewel enkele werknemers, vooral degenen met stabielere arbeidsverhoudingen, erin slaagden zelf regelingen te treffen

(vakantie opnemen, de werkgever om mondkmaskers vragen), hadden de meeste werknemers het gevoel dat zij weinig konden doen aan de onjuiste naleving van de ingevoerde covid-maatregelen op het werk, en legden zich er simpelweg bij neer.

Gebrek aan inspraak in omstandigheden op het werk

De overgrote meerderheid van de geïnterviewde werknemers kon eventuele zorgen over (een gebrek aan) een goede uitvoering van de covid-regels kenbaar maken. Niemand werd gevraagd welke maatregelen dat zij nodig achtten of prefereerden. Aurel, een 21-jarige Roemeense werknemer in de vleesproductie, verklaarde:

"We moesten afstand houden, (...) het masker om (...) het gezicht, (...) en verder, (...) zoals zij het wilden, alles werd gedaan zoals zij het wilden. Wij hadden geen invloed."

In plaats van hun bezorgdheid over de covid-maatregelen te uiten, kozen sommigen voor andere strategieën om ermee om te gaan. De Poolse vleesarbeider Bogdan, zoals hierboven vermeld, koos ervoor vakantie op te nemen en zijn werk uit te stellen totdat de werkgever meer en betere covid-veiligheidsmaatregelen had ingevoerd. Ook de 30-jarige Roemeense orderpicker Nicolae voelde zich onveilig en vreesde een covid-infectie op te lopen. Hij volgde het nieuws op de voet en probeerde zoveel mogelijk de nabijheid van anderen te vermijden op het werk en in de door de werkgever geregelde woning, waar hij met collega's woonde. Nicolae voelde zich machteloos om iets te veranderen om het risico op een covid-infectie te verminderen. Voor hem, en ook voor anderen, was het gebrek aan inspraak en invloed op de arbeidsomstandigheden in het algemeen iets wat zij eenvoudigweg moesten accepteren. Sommigen zagen het zelfs als een deel van hun kracht om dit te verdragen: "Ik neem het zoals het is. Ik onderga het.", zoals de Roemeense Elena het aangrijpend uitdrukte.

Het gebrek aan overleg en mogelijkheden om input te leveren met betrekking tot de arbeidsomstandigheden tijdens de pandemie is illustratief voor de eenrichtingsrelatie die kenmerkend is voor de arbeidsverhoudingen van veel arbeidsmigranten: de werknemers hebben geen of een uiterst beperkte stem in hun arbeidsomstandigheden. De Roemeen Sergiu, die op de werkplek graag een proactieve rol innam en zijn superieuren advies of feedback gaf om het productieproces te verbeteren, zei dat dit niet op prijs werd gesteld:

"(...) ik was hoe dan ook het soort persoon dat bij bijna elke stap feedback gaf. Want als ik fouten zie, wil ik die proberen op te lossen. Maar vaak stonden de coördinatoren niet open voor het oplossen van deze problemen, ook beïnvloeden zulke situaties de manier waarop iedereen daar werkt."

De pandemie heeft in dit opzicht geen verandering teweeggebracht: niemand die wij hebben geïnterviewd had ervaring met een of ander mechanisme voor inspraak, laat staan zeggenschap, waarmee zij hun ervaringen konden delen of ideeën konden aandragen over hoe zij het liefst zouden werken tijdens de pandemie.

Afhankelijkheid van de werkgever en gebrek aan toegankelijke (sociale) steun

Veel arbeidsmigranten zijn in hoge mate afhankelijk van hun werkgevers. Vooral coördinatoren op de werkplek spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van arbeidsmigranten. Over de steun die de coördinatoren bieden en ontvangen, hoorden we gemengde verhalen. Terwijl velen goede bijstand van de coördinatoren ontvingen, vermeldden anderen een totaal gebrek daaraan. Volgens de Roemeense orderpicker Nicolae hangt veel af van het persoonlijke karakter van de leidinggevenden en de manier waarop zij met werknemers omgaan:

"We hebben het hier over een relatie die iemand kan hebben met (...) verschillende soorten karakters. Een relatie met teamleider X kan zeer soepel, zeer aangenaam zijn. Met een ander kan het anders zijn. Het hangt af van hun karakter, en ik denk dat iedereen dit ervaart op de werkplek."

De Poolse Maja, daarentegen, zei in het algemeen geen hulp te vragen aan coördinatoren:

"(...) Ik ben een persoon die niet te veel coördinatoren in mijn leven wil betrekken, omdat ik weet dat ze meer kwaad dan goed zullen doen. (...) Ehm, laat ik het zo zeggen: Ik ben geen onwetende, als ik iets nodig heb, dan heb ik een google zoekmachine en kan ik iets opzoeken. Ik kan communiceren in het Engels, op redelijk goed niveau. En zo niet, dan help ik mezelf met gebaren. Dus ik red me wel. Alleen zijn er mensen die deze taal niet kennen en die zijn echt de pineut. Maar voor mij is een coördinator niet iemand tot wie ik me zou wenden voor hulp, ik ga liever naar de vakbonden."

Aangezien werk zo'n prominente plaats inneemt in het leven van veel arbeidsmigranten in de EU, zien slechts weinig migranten andere plaatsen waar ze terecht kunnen als ze hulp nodig hebben. Een vakbond of een ngo werden als opties genoemd als antwoord op hypothetische ondersteuningsscenario's, maar de werkgever werd veel vaker genoemd, zie het vorige hoofdstuk. Bijzonder opmerkelijk was het overheersende gebrek aan sociale steun en vertrouwen bij arbeidsmigranten onderling wat uit de interviews naar voren kwam. Terwijl sommige werknemers een sociaal netwerk met betrouwbare vrienden opbouwden of al samen met hun kern- en uitgebreide familie hierheen verhuisden, hadden anderen moeite om hun sociale isolatie in de Nederlandse context te doorbreken. Milena, een 24-jarige vleeswerker uit Polen, klaagde bijvoorbeeld over medeburgers:

"Er zijn geen mensen die behulpzaam zijn, in wat dan ook. Je ziet dat ze over iedereen roddelen, vooral over de mensen in het management. Ik bedoel natuurlijk de Polen; ik heb niets over de Nederlanders te zeggen."

Ook de Poolse orderpicker Zofia, die sinds 2007 in Nederland werkt met voornamelijk Poolse collega's, was zeer teleurgesteld over de manier waarop Polen elkaar wantrouwen, in plaats van vriendelijk en ondersteunend te zijn:

"Mensen zitten vol afgunst, de een na de ander, de Polen. (...) Ze zijn zo vol afgunst, dat het ongelooflijk is. De Moldaviërs zijn gekomen en werken zoals ze willen (...). Terwijl de Polen, in godsnaam, iedereen zeurt."

Ook Czeslaw, een 62-jarige Poolse vleesarbeider die, in tegenstelling tot Zofia, tijdens de pandemie (in maart 2021) naar Nederland verhuisde, verwachtte meer steun van andere mensen, en merkte dat hij geïsoleerd was en bijvoorbeeld geen eigen appartement kon vinden, zonder de hulp van anderen:

"Ik wendde me voor hulp tot mensen die hier al langer wonen. Met de vraag of ze me konden helpen. Want er is die website, maar je moet Nederlands kennen, je moet bellen en afspraken maken, en je moet praten, toch? (...) Maar niemand wilde me helpen! Ik wilde deze [hulp] niet gratis, ik zou er zelfs voor betaald hebben!"

Weinig werknemers weten in informele kring steun te krijgen, laat staan dat zij meer georganiseerde vormen van steun kunnen, al dan niet via collega's of mede-arbeidsmigranten. Hoewel veel werknemers in theorie op de hoogte zijn van mogelijke formele kanalen, zoals een arbeidsinspectie, vakbond of ngo, waartoe zij zich zouden kunnen wenden wanneer zij steun nodig hebben, doen maar weinig werknemers dat in de praktijk ook daadwerkelijk. Dit is tijdens de pandemie helaas niet veranderd.

8.4 Huisvesting

De ervaringen van de COVID-19-pandemie onder arbeidsmigranten in Nederland verschillen naar gelang van hun woonomstandigheden. De werknemers die in een particuliere woning wonen, ervoeren bepaalde covid-maatregelen, zoals minimalisering van sociale contacten, op vergelijkbare wijze als de meeste mensen in Nederland. Voor werknemers in door de werkgever geregelde huisvesting werd de pandemie ervaren als vervreemdend (met regels en adviezen die niet goed bij hun situatie pasten) en isolerend (gezien de specifieke geografische ligging van de huisvestingslocaties).

In dit deel belichten we deze ervaringen, door eerst (1) aandacht te besteden aan de kenmerken van door de werkgever geregelde huisvesting die gewoonlijk aan een arbeidsovereenkomst is gebonden, (2) de mismatch tussen de covid-maatregelen voor "huishoudens" en de realiteit van de woonomstandigheden van veel arbeidsmigranten in Nederland, en (3) de geïsoleerde woon-situatie van de werknemers.

8.4.1 Door de werkgever geregelde huisvesting

Wonen in een door de werkgever geregelde woning kan bijdragen tot een hoger risico op het oplopen van COVID-19, voornamelijk vanwege het grote aantal mensen dat samenwoont en faciliteiten deelt, door de onvaste woonsituatie wanneer huurcontracten gekoppeld zijn aan een arbeidscontract en wanneer de coronamaatregelen tijdens het door de werkgevers en huisvesters georganiseerde woon-werkverkeer niet goed worden uitgevoerd.

Drukke woonsituatie

De woonomstandigheden van werknemers die door werkgevers worden gehuisvest variëren van kleine appartementen met slechts enkele huisgenoten tot grote wooncomplexen, bijvoorbeeld in voormalige kloosters of hotels, waar voorzieningen als de keuken, de badkamer of het toilet met meerdere personen worden gedeeld. Tijdens ons veldwerk hebben wij verschillende woonlocaties bezocht, van uiteenlopende omvang. Hoewel grote huisvestingslocaties gecreëerd zijn om tijdelijk verblijvende arbeidsmigranten te huisvesten, hebben we verschillende migranten geïnterviewd die meerdere jaren in omgebouwde kloosters of hotels woonden. De Roemeense vleesarbeidster Elena, bijvoorbeeld, heeft vier jaar via hetzelfde uitzendbureau in Nederland gewerkt en woonde nog steeds in een zogenaamd "arbeidsmigrantenhotel". In dit voormalige hotel woonde ze samen met haar man in één kamer en deelde ze de keuken met tientallen andere werknemers. Sommige werknemers zeiden dat zij graag zouden verhuizen naar plaatsen met meer privacy, bij voorkeur iets wat zij zelf konden huren, maar slaagden daar niet in, zelfs niet na meer dan twee jaar in Nederland te hebben gewerkt. Wonen in accommodaties die bedoeld zijn voor tijdelijk verblijf, leek voor veel werknemers een permanente realiteit te zijn. Tijdens de pandemie verhoogde alleen al het feit dat de werknemers hun huisvesting en/of basisvoorzieningen deelden met vele anderen, het risico van blootstelling aan covid, aangezien het moeilijk is de sociale contacten te minimaliseren wanneer je dagelijks met grote aantallen mensen omgaat.

Woonsituatie gekoppeld aan flexibele contracten

Niet alleen kan het aantal huisgenoten van migranten die in door de werkgever geregelde huisvesting wonen hoog zijn, veel werknemers worden bovendien geconfronteerd met frequente rotaties van deze "huisgenoten", hetgeen leidt tot verhoogde risico's op blootstelling aan covid. Deze frequente verandering in huisgenoten hangt samen met de gangbare praktijk van gecombineerde arbeids- en huurcontracten, waarbij werknemers de woning moeten verlaten wanneer een arbeidsovereenkomst wordt ontbonden. Zelfs wanneer een arbeidsovereenkomst wordt

voortgezet, zijn verhuizingen tussen woonplaatsen niet ongewoon. Veel werknemers hadden het gevoel dat ze geen controle hadden over hun woonsituatie: ze moesten vaak verhuizen, ook al waren ze nog steeds in dienst van hetzelfde bureau. Zygmunt, een 50-jarige Poolse werknemer in de vleesproductie, werkt nog maar voor één bureau sinds hij in juni 2020 in Nederland aankwam, maar is al zes keer van woning veranderd. Dit gebrek aan stabiliteit vindt hij vervelend:

"Ik kan op een andere [woon]plaats terechtkomen, toch? Ik kan terugkomen in het hotel waar ik eerder was. Of ik kan ergens anders terechtkomen. Dat kan hier variëren... alles is hier zo veranderlijk. Voor mij is dat een beetje ongemakkelijk, want op het moment dat je een beetje gewend raakt, je thuis begint te voelen, wordt je weer verplaatst naar een andere locatie."

Hoewel de reden voor de door de werkgever geïnitieerde overplaatsing van werknemers tussen woningen niet altijd wordt meegedeeld of duidelijk is, worden overplaatsingen soms gedaan om conflicten op te lossen die ontstaan tussen huisgenoten, die zich soms voordoen tussen verschillende nationale groepen werknemers. Zowel Sergiu als Emil, twee jonge Roemeense werknemers, beschrijven wrijvingen tussen hen en de Polen met wie zij samenwoonden. Zij wijzen erop dat de Polen in een betere positie verkeren om hun huisvesting veilig te stellen wanneer zich conflicten op de woonlocatie voordoen. In het geval van Sergiu leidde een ruzie tussen hem en Polen tot zijn overplaatsing naar een minder comfortabele woning, terwijl zijn Poolse huisgenoten in de woning konden blijven. In slechts acht maanden wonen en werken in Nederland is de 28-jarige Sergiu drie keer verhuisd. Czeslaw, een 62-jarige Poolse werknemer in de vleesproductie, is veel ouder dan veel van zijn "huisgenoten". Hij klaagde dat om de week iemand anders het andere bed bezet in zijn kamer van 15 vierkante meter. Hij maakte zich zorgen over het oplopen van het virus en was nog niet gevaccineerd, vanwege de taalbarrière en gebrek aan ondersteuning op zijn werk.

Waar mensen door de regering werden geadviseerd de sociale contacten te minimaliseren om risico's van blootstelling aan het virus te vermijden, maakten de woonomstandigheden, vooral op grootschalige huisvestingslocaties, zoals hotels of kloosters, en de gangbare verplaatsingspraktijken minimalisering van de dagelijkse contacten voor deze groepen arbeidsmigranten uit de EU nauwelijks mogelijk.

Pendelomstandigheden

Voor werknemers die in door de werkgever geregelde huisvesting woonden, werd het vervoer van en naar het werk meestal door de werkgever geregeld, tenzij zij over eigen vervoer beschikten of konden carpoolen met huisgenoten.

Een van de covid-maatregelen was de verplichting om een mondkapje te dragen in het (openbaar) vervoer en dus ook tijdens het woon-werkverkeer wanneer dit door de werkgever werd georganiseerd. Voor werknemers die samen met collega's werken en wonen, voelde de invoering van deze maatregelen tijdens het gezamenlijke woon-werkverkeer niet altijd logisch aan. De 23-jarige Poolse vleesarbeider Mikołaj vertelde hoe men de maskers tijdens het vervoer alleen in theorie droeg, omdat het voor hem niet logisch was, aangezien hij met zijn huisgenoten reisde, met wie hij thuis samen tijd doorbracht zonder een masker te dragen. Een dergelijk gebrek aan logica van de covid-maatregelen ondermijnde de bereidheid van de werknemers om zich aan de genomen voorzorgsmaatregelen te houden.

Een andere veiligheidsmaatregel met betrekking tot het vervoer van werknemers was het maximumaantal werknemers per voertuig. Wij spraken met werknemers die zeiden dat dit maximumaantal en de veilige afstand in pendelvoertuigen correct werden nageleefd. Sommigen zeiden echter dat de werkgevers dit niet altijd uit eigen beweging deden. Dit was het geval voor Carol, een 30-jarige Roemeense werknemer in de vleesproductie. Carols uitzendwerkgever kreeg bijvoorbeeld een boete omdat hij zich niet hield aan de regels voor woon-werkverkeer in België

(destijds maximaal vier personen/voertuig). Pas na de boete hield de werkgever zich aan het maximum aantal werknemers per voertuig. Een soortgelijk verhaal werd beschreven door de 34-jarige Poolse vleesarbeidster Kinga, die rechtstreeks voor een groot vleesverwerkend bedrijf werkte. Zij legde uit hoe haar bedrijf een van zijn productielocaties een hele dag moest sluiten nadat de politie de pendelomstandigheden had gecontroleerd en had vastgesteld dat de regels inzake het maximumaantal personen per voertuig werden overtreden. Daarna organiseerde het bedrijf meer auto's, zodat minder werknemers samen in hetzelfde voertuig reisden.

Hoewel veel van de door ons geïnterviewde werknemers zich niet druk maakten over de gebrekkige handhaving van de covid-regels tijdens het vervoer, maakten anderen zich wel zorgen over de inconsistente handhaving. Jagoda, een 23-jarige Poolse studente, werkte zowel in de zomer van 2020 als in die van 2021 in Nederland als orderpicker bij hetzelfde uitzendbureau. Ze was echter teleurgesteld dat dezelfde werkgever, die in 2020 veel zorg besteedde aan de naleving van covid-veiligheidsmaatregelen, zoals het maximumaantal passagiers per pendelbus, de zaken het jaar daarop op hun beloop liet, waardoor het woon-werkverkeer minder veilig voelde. Dit was voor Jagoda extra pijnlijk, omdat zij juist vanwege de goede en veilige handhaving van covid-maatregelen tijdens haar eerste seizoenswerkperiode in Nederland gekozen had om terug te keren bij hetzelfde uitzendbureau.

8.4.2 Mismatch covid-maatregelen en "huishoudens" van arbeidsmigranten

Met de Tijdelijke wet COVID-19 Maatregelen die in oktober 2020 in Nederland werd ingevoerd¹⁰ werd iedereen die op hetzelfde adres woonde, beschouwd als één huishouden, waarbinnen 1.5 meter afstand houden niet nodig was (zie ook hoofdstuk 6). Deze algemene definitie van een "huishouden" was echter slecht toepasbaar op de woonsituatie van werknemers die in door de werkgever geregelde huisvesting wonen, met name in de grotere panden zoals we hierboven beschreven.

Toepassing van generieke covid-regels op huishoudens met grote aantallen migranten

Aangezien de coronamaatregelen, zoals wat te doen in geval van infecties, allemaal waren geformuleerd voor reguliere "huishoudens", waren de generieke maatregelen moeilijk toe te passen of te implementeren voor de "huishoud"-situatie van arbeidsmigranten die in (grootschalige) gedeelde woonruimtes verblijven. Maja, een 26-jarige Poolse distributiemedewerkster, die samen met ongeveer 80 andere werknemers in een voormalig klooster woonde, merkte bijvoorbeeld op dat niemand aandacht besteedde aan de regels inzake het bezoekersverbod, noch de werknemers die in haar huis woonden, noch de huisvesters. Op enkele andere plaatsen werden niet of nauwelijks covid-maatregelen genomen. Aurel, een 21-jarige Roemeense vleesarbeider, die destijds in een zeer afgelegen woonlocatie woonde, vertelde dat daar helemaal geen maatregelen waren genomen, waardoor de pandemie voor hem en zijn huisgenoten erg ver weg en irrelevant aanvoelde. Aurel ervoer het ontbreken van covid-maatregelen in zijn omgeving niet als problematisch, noch miste hij de toegang tot informatie over de algemene covid-maatregelen in Nederland. Sommige werknemers vonden dat zij gewoon moesten aanvaarden dat zij vanwege covid niet veilig konden leven en werken. De Roemeense distributiemedewerker Sergiu verwoordde dit als volgt:

"We deelden een keuken en een badkamer. Dus als je het hebt over coronaveiligheid... dat bestond niet [lacht]."

Enkelen vermeldden dat zij op zoek gingen naar een ander uitzendbureau, in de hoop ook woonruimte te vinden die vanuit covid-oogpunt veiliger zou zijn. Geen enkele door ons geïnter-

¹⁰ Tijdelijke maatregelen COVID-19, Staatsblad 2020, 441.

viewde werknemer heeft zijn werkgever gevraagd de woonomstandigheden te wijzigen of heeft gevraagd om overgeplaatst te worden naar een andere, veiligere locatie. Als werknemers zich al stoorden aan het gebrek aan covid-maatregelen of covid-regelingen in de huisvesting, gaven zij daar doorgaans geen uiting aan, maar accepteerden zij de situatie zoals die was.

Beperkte quarantaine

De quarantaineregels en -richtlijnen tijdens de pandemie waren allemaal afgestemd op en verwezen alleen naar het "huishouden" als entiteit. In grootschalige accommodaties, waar keukens worden gedeeld met tientallen werknemers, was tijdens de eerste periode van de pandemie het officiële advies om het hele huishouden in quarantaine te plaatsen, als één lid van het huishouden besmet was, onuitvoerbaar volgens de migranten die wij spraken.

Wij hoorden van verschillende gevallen waarin mensen die in quarantaine moesten, bijvoorbeeld bij aankomst in Nederland, werden ondergebracht bij anderen die niet in quarantaine zaten en dezelfde faciliteiten deelden, zoals de keuken of de badkamer. De Roemeense orderpicker Nicolae maakte zich zorgen over zijn blootstelling aan covid doordat de quarantaine niet werd nageleefd:

"De werknemers die in quarantaine moeten, apart van anderen, werden samen met andere werknemers geplaatst, en die mensen liepen gevaar."

De Poolse vleesarbeider Mikołaj beschreef een soortgelijk scenario, toen hij na een vakantie in het buitenland in quarantaine moest:

"Dit was een quarantaine van drie dagen, maar hoe dan ook was ik in de accommodatie met de mensen die normaal naar hun werk gingen, en ik had deze quarantaine alleen om het op papier te zetten... dus gewoon om te zeggen dat ik het had gehad, toch?"

Ook Magdalena, een Poolse vleesarbeider, vond dat haar quarantaine, helemaal geen goede quarantaine was:

"Deze quarantaine was er een waar ik eigenlijk normaal kon rondlopen en overal heen kon gaan, dus de quarantaine bestond in feite niet."

De werknemers wezen er dus op dat de werkgever beperkte ruimte bood voor adequate quarantainemogelijkheden, waardoor mensen in quarantaine zaten en toch in nauw contact stonden (door faciliteiten te delen) met anderen die niet in quarantaine hoefden, waardoor de doeltreffendheid van dergelijke quarantainepraktijken in twiifel werd getrokken. De interviews werden gehouden op een moment dat de quarantaineregels voor huishoudens nog vrij streng waren.

8.4.3 Vergroting isolement

De huisvesting van arbeidsmigranten is niet altijd toegankelijk, en sommige plekken zijn zeer afgelegen, met een gebrek aan toegankelijke of nabije openbaar vervoermogelijkheden. Deze afstand bemoeilijkt de toegang tot basisvoorzieningen, vooral tijdens de pandemie, wanneer migranten niet over eigen vervoer beschikken.

Gevolgen van geografisch isolement in tijden van covid

Sommige werknemers die wij spraken wonen zo afgelegen dat de dichtstbijzijnde winkels kilometers ver weg zijn. Tijdens de pandemie hebben deze afgelegen locaties hen nog verder geïsoleerd. In het vroege voorjaar van 2020 woonde de Roemeense vleesarbeider Aurel in een gebied dat zo afgelegen was dat hij niet eens toegang had tot internet. Daardoor hadden hij

en zijn huisgenoten ook geen toegang tot informatie over covid-maatregelen. Daarom merkte hij zich in het begin helemaal niets van de pandemie:

"Ik woonde in een gebied zonder toegang tot tv en internet. Het was een klein dorp, dus... nee, het was niet zo merkbaar als in een grote stad, we merkten niets, we wisten niets, we hadden geen nieuws!"

Wanneer de winkels niet alleen ver weg liggen, maar ook eerder of helemaal dicht gingen vanwege covid-maatregelen, werd het kopen van basisvoorraden een nog grotere uitdaging. Bij sommige woonlocaties was het niet mogelijk online boodschappen of afhaalmaaltijden te bestellen, omdat de bezorgdiensten die afgelegen gebieden niet bedienden. Ook het bestellen van non-food artikelen was niet mogelijk, wanneer de werknemers geen (bekend) adres hadden, wanneer de receptionist van de huisvestingslocatie weigerde persoonlijke pakketpost aan te nemen, of wanneer het in het algemeen verboden was dingen te bestellen die op de huisvestingslocatie moesten worden afgeleverd.

Wanneer de winkels gesloten waren, konden sommige werknemers dus geen essentiële artikelen kopen (zowel voor privé- als voor beroepsdoeleinden). Vleesarbeidster Elena en haar man konden bijvoorbeeld geen warme kleren kopen om naar het werk te dragen - in de vleesfabriek waar het ongeveer 4 graden op de werkvloer was:

"Alles was gesloten, en we moesten spullen kopen voor op het werk... kleren, (...) truien, broeken, sportschoenen... [om warm te blijven]."

Door de winkelsluitingen kwam ook Paula, een 30-jarige Roemeense magazijnmedewerkster die een kamer huurde van haar werkgever, in een ongemakkelijke positie terecht. Toen ze haar intrek nam in de door haar nieuwe werkgever geregelde woonruimte, kreeg ze geen beddengoed en kon ze door de lockdown niets kopen in de winkels. Paula was pas in Nederland aangekomen, had nog geen Nederlandse bankpas en kon zonder die pas niets online kopen. Ze moest een paar weken wachten voordat ze lakens kon kopen, toen de winkels in Nederland op afspraak weer opengingen. Paula woonde in een woning die zo afgelegen lag dat ze 40 minuten moest lopen naar het dichtstbijzijnde busstation.

Terwijl de bovengenoemde mensen vooral werden getroffen door de lockdown vanwege de specifieke kenmerken van hun door de werkgever geregelde huisvesting, ondervonden andere werknemers, zoals de Roemeense vleesarbeider Iona of de Poolse magazijnmedewerkers Jaroslaw en Szymon, die in particulier gehuurde appartementen wonen, minder problemen omdat zij online aankopen naar hun thuisadres konden laten bezorgen.

"Totale" isolatie voor covid-geïnfekteerden

Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken, waren de quarantainevoorzieningen niet altijd toereikend om arbeidsmigranten werkelijk in quarantaine te laten gaan. Andere migranten, daarentegen, werden naar locaties gebracht die speciaal waren georganiseerd om werknemers met een covid-infectie te isoleren. Kacper, een 42-jarige Poolse vleesarbeider, vond dat zijn uitzendwerkgever zijn quarantaineperiode goed had geregeld: hij werd samen met andere covid-positieve collega's naar een afgelegen locatie gebracht en kreeg essentiële levensmiddelen, en werd betaald voor de tijd die hij in quarantaine doorbracht. Terwijl Kacper een goede ervaring had, ondervonden anderen minder inschikkelijke omstandigheden en misten zij verzorging tijdens de quarantaineperiode. De Poolse orderpicker Maja kon in haar gebruikelijke accommodatie blijven toen ze positief testte op covid. Aangezien zij op haar verblijfplaats geen dingen online mocht bestellen, was zij voor voedselvoorraden tijdens haar quarantaineperiode afhankelijk van haar coördinator. Hoewel Maja haar coördinator meedeelde dat zij vegetariër was, werden haar dieetwensen niet gerespecteerd door degene die haar boodschappen bracht.

Naast onvoldoende voedselvoorziening werd ook een gebrek aan medische bijstand meermaals vermeld door werknemers die geïsoleerd waren op door de werkgever geregelde plaatsen. Toen Sergiu covid kreeg, werd hij naar een aparte woonruimte overgeplaatst. De eerste dagen van zijn quarantaine had Sergiu geen deken om onder te slapen. Tijdens de quarantaineperiode kreeg Sergiu koorts en voelde hij zich erg ziek, hij had het koud en was uitgedroogd. Uiteindelijk kreeg hij paracetamol van zijn uitzendbureau, terwijl hij om een arts had gevraagd om meer medische hulp te krijgen.

Sommige migranten zagen zich zelfs genoodzaakt hun quarantaine te onderbreken om essentiële levensmiddelen of medicijnen te kopen. De Roemeen Sergiu vertelde dat het uitzendbureau beloofde de migranten boodschappen te brengen tijdens hun quarantaine, maar dat het niet genoeg mensen had om dat te doen. Uiteindelijk ging een van de mensen die samen met Sergiu in quarantaine zat naar buiten om boodschappen te kopen, ook al was hij positief. Een van onze Roemeense respondenten, Mihai, een 25-jarige werknemer in de vleesproductie, vertelde ons dat twee van zijn vrienden tijdens hun quarantaine van twee weken slechts één keer boodschappen kregen van hun uitzendbureau. Een van zijn vrienden verliet uiteindelijk de quarantainelocatie om voedsel te kopen en toen het uitzendbureau hiervan hoorde, ontsloegen zij zowel hem als zijn vriend. In dit geval heeft de werkgever er niet alleen niet voor gezorgd dat degenen die in quarantaine zaten een minimale hoeveelheid eten kregen, maar heeft het uitzendbureau de werknemers daarna ook nog gestraft door hen te ontslaan. De extreme afhankelijkheid van de migranten van de verleende zorg door de werkgever van het uitzendbureau, ook tijdens een covid-infectie, werkte dus averechts voor de betrokken migranten.

8.5 Sociaal leven en mobiliteit tijdens de pandemie

Hoewel de pandemie en de veiligheidsmaatregelen van COVID-19 het sociale leven van iedereen in Nederland in omvattende zin beïnvloedden, troffen de maatregelen niet alle arbeidsmigranten op dezelfde manier. Hoe werknemers de gevolgen van de pandemie hebben ervaren, hing in belangrijke mate af van hun sociaaleconomische situatie en persoonlijke omstandigheden. Hieronder bespreken we enkele gevolgen van de pandemie voor het sociale leven (1) en de mobiliteit (2) van de migranten.

8.5.1 Sociaal leven

De impact van de pandemie op het sociale leven van de migranten die we spraken was ofwel: een gemis aan sociale interactie als gevolg van de sluiting van restaurants, bars en winkels, of een beperkte invloed omdat hun sociale leven niet veel veranderde door de covid-maatregelen, aangezien hun sociale leven vóór de pandemie al vrij minimaal was.

Gemiste sociale interactie

Sommige arbeidsmigranten ervoeren de lockdown en de covid-beperkingen zoals een beperkt aantal bezoekers in huis, gesloten horeca en sportfaciliteiten niet anders dan veel mensen in Nederland. Hoewel zij sociale evenementen en uitstapjes misten, was het voor velen van groter belang om in Nederland aan een dergelijk sociaal leven te kunnen deelnemen. Dit gold met name voor de migranten die naar Nederland waren verhuisd met de bedoeling zich te vestigen en een toekomst op te bouwen. De lockdown zette een rem op hun mogelijkheden om uit te gaan, nieuwe kennissen en vrienden te maken en een sociale kring op te bouwen naast hun collega's op het werk. De lockdown zette in zekere zin een rem op het opbouwen van sociale netwerken en meer in het algemeen op integratieprocessen. De 26-jarige orderpicker Maja, deelde haar frustratie over de lockdown die haar sociale leven stopzette. Nadat ze haar studie in Polen had afgebroken, wilde Maja een nieuw hoofdstuk in haar leven beginnen. Ze had met name moeite

dat de lockdown haar sociale leven beperkte tot interactie met haar collega's, die ook haar huisgenoten waren, in de door de werkgever geregelde accommodatie. Vooral omdat Maja zich niet kon identificeren met de mentaliteit en levensstijl van de mensen met wie ze werkte en leefde. Ze vond de opsluiting moeilijk te verdragen:

"Dit was het begin van de pandemie en ze begonnen alles te sluiten. Dit was moeilijk voor mij. Want weet je, als je uit het buitenland hierheen komt, heb je niet zoveel afleiding, omdat je de taal niet kent en nog niet kan deelnemen aan het culturele leven, kan je je ook niet echt ontwikkelen. En dan plotseling sloten ze alles wat ik had, ik weet het niet, alle bars en winkels. En ik was veroordeeld om in huis te zitten, en voor mij was dat verschrikkelijk."

Ook de 28-jarige Poolse vleesarbeidster Helena, die slechts enkele maanden voor het uitbreken van de pandemie naar Nederland verhuisde, ervoer de lockdown als vervreemdend. Hoewel ze samenwoonde met haar man en twee kinderen, miste ze de mogelijkheid om in Nederland vrienden te maken en te ontmoeten. Vooral toen ze haar baan verloor, door het productieverlies bij het bedrijf waar ze werkte, en toen ze daaropvolgend psychische en fysieke gezondheidsproblemen kreeg.

Terwijl Maja en Helena zich uitgedaagd voelden door de beperkte sociale mogelijkheden tijdens de pandemie, waardeerde Filip, een Poolse distributiemedewerker die in januari 2021 naar Nederland verhuisde, de beperkte sociale mogelijkheden juist, omdat hij daardoor niet werd afgeleid door (dure) sociale bijeenkomsten en uitjes. Filip legt het als volgt uit:

"Werk en huis, huis en boodschappen, en verder niets. Maar in het begin (...) dan kom je hier en heb je in het begin niet zoveel geld, plus je moet ook een appartement vinden en zo. (...) Als alle restaurants en alle culturele plaatsen open zijn, en er zijn mogelijkheden om erheen te gaan en de lokale mensen gaan er allemaal heen (...) Maar nu was alles gesloten en kon niemand naar buiten, dus eigenlijk voelde ik ook niet zo'n behoefte (...) en dat is dus iets wat ik als positief heb ervaren om in zulke tijden hierheen te verhuizen."

Waar Helena en Maja aangaven fundamentele sociale interactie en afleiding te missen, waardeerde Filip daarentegen deze pandemische leegte, waardoor hij tijd had om een werkroutine op te bouwen en wat geld te sparen. Door de pandemie kon hij ook niet in verleiding komen om naar potentieel dure sociale bijeenkomsten te gaan, wat Filip een welkome wending vond.

Weinig impact op het toch al beperkte sociale leven

Terwijl het sociale leven tijdens de pandemie voor velen drastisch veranderde, hadden de avondklok of de horeca- en winkelsluiting voor sommige arbeidsmigranten weinig gevolgen. Voor bepaalde groepen EU-werknemers vindt de dagelijkse routine plaats in zo'n omvattende "work-home-bubble", dat de lockdown nauwelijks invloed had op hun sociale leven. Dit geldt vooral voor migranten die in door de werkgever geregelde huisvesting wonen, waar woonruimte en voorzieningen vaak worden gedeeld met andere migranten.

Vooral migranten die in Nederland werken met name om geld te verdienen - om te sparen of om geld naar hun familie te sturen - en dan met name diegenen die in afgelegen, door de werkgever geregelde woningen wonen, hebben - ook in niet-pandemische tijden - weinig tijd, energie en geld, laat staan mogelijkheden, over voor vrijetijdsbesteding na het werk. Dagen worden simpelweg gevuld met werk, woon-werkverkeer en rust. Zelfs als ze geïnteresseerd zijn, is er weinig tijd voor het opbouwen van een sociaal leven in Nederland, buiten de sociale interactie met huisgenoten, die vaak ook hun collega's zijn. Als er al tijd en mogelijkheden zouden zijn, is niet iedereen geïnteresseerd in het opbouwen van sociale banden in Nederland buiten de "work-home bubble". Dus toen de pandemie dergelijke mogelijkheden beperkte, voelden sommigen zich daar nauwelijks door getroffen. Irena, een orderpicker uit Polen, beschrijft het

gebrek aan een echt sociaal leven hier en hoe de verschillende covid-beperkingen daar nauwelijks invloed op haar hadden:

"Ik weet niet wat u nog meer van mij zou willen horen, want... echt, op de een of andere manier... ik, de pandemie in termen van beperkingen, die beperkingen... nou, ik voelde dat eigenlijk niet zo erg op een persoonlijk niveau, want ik leef hier op een manier dat ik naar mijn werk ga, ik kom terug, ik ga slapen (...) Want in feite was er geen... want dit is hoe we hier leven, toch? Werken, we komen thuis, werken, we komen thuis..."

Ook voor de 42-jarige Poolse vleesarbeider Kacper, die in een voormalig hotel woonde, geregeld door zijn werkgever, had de beperking van de pandemie nauwelijks invloed op zijn sociale leven in Nederland. Kacper beschreef zijn dagelijkse routine die naast zijn werk en dagelijkse woon-werkverkeer van een uur (enkele reis) beperkte vrije tijd laat:

"Ik kom meestal om 14.30 uur bij het hotel aan... hoewel het vandaag om 15 uur was, vanwege de files. Dus ik kom aan om 14.30 en ik ga naar de winkel, ik maak broodjes voor het avondeten, voor mijn vrouw en mijzelf. Mijn vrouw komt aan van haar werk. Rond 17.30 douchen we. En rond 19.30 uur gaan we slapen. (...) Meestal word ik al voor de wekker wakker, om 2 uur of iets eerder. Maar er was een tijd dat ik om middernacht wakker werd en niet meer in slaap kon vallen. (...) Ik begin om 5 uur."

Opmerkelijk is dat van de werknemers die tijdens de pandemie weinig beperkingen in hun sociale leven voelden, velen al enkele jaren in Nederland woonden. Zowel Kacper als Irena, bijvoorbeeld, kwamen in Nederland aan voordat de pandemie uitbrak. En terwijl Kacper met zijn vrouw in een hotel woont en faciliteiten deelt met andere werknemers, woonde Irena ten tijde van het interview in een particulier gehuurd appartement dat zij via sociale media had gevonden.

8.5.2 Grenssluitingen, reisrestricties en mobiliteit tijdens de pandemie

Of arbeidsmigranten uit de EU nu samen met hun kerngezin in Nederland wonen, hier veel of helemaal geen vrienden hebben; of ze nu naar het buitenland zijn gegaan om geld te verdienen of zich in Nederland willen vestigen - arbeidsmigrant zijn betekent dat ten minste een deel van hun familie en vrienden elders, in een ander land, wonen. De meeste arbeidsmigranten maken gebruik van het recht op vrij verkeer, niet alleen om zich voor hun werk tussen EU-lidstaten te verplaatsen, maar ook om van hetzelfde rechtskader te profiteren om hun dierbaren regelmatig te bezoeken. Voor arbeidsmigranten is mobiliteit dus niet alleen een juridisch attribuut, maar een realiteit die hun sociale leven in mindere of meerdere mate bepaalt.

Tijdens de pandemie hadden de aanvankelijke grenssluitingen en reisbeperkingen tussen de lidstaten en later de invoering van covid-paspoorten voor reizen tussen thuisland en werkland op verschillende manieren gevolgen. We onderscheiden grofweg twee verschillende manieren waarop werknemers met de reisbeperkingen omgingen: 1) door reisplannen te annuleren of uit te stellen totdat de beperkingen zouden worden opgeheven, of 2) door manieren te vinden om ondanks de beperkingen terug naar huis te reizen om hun gezinsleven in stand te houden (vooral in het geval van ouders met minderjarige kinderen) of om hun eerdere mobiele levensstijl in stand te houden.

Gedwongen immobiliteit van arbeidsmigranten

Toen Polen en Roemenië en andere lidstaten in maart 2020 beperkingen instelden voor grensoverschrijdingen en hun burgers opriepen om "thuis te blijven", was dat het begin van een onzekere en voor sommigen bijzonder angstige tijd. Dit was met name het geval voor arbeidsmigranten, die gewend waren zich vrij over de grenzen tussen de EU-lidstaten te kunnen bewegen,

niet alleen voor werk, maar ook om hun familiebanden en andere sociale relaties in de verschillende EU-lidstaten te onderhouden.

Toen de grenzen sloten, voelden sommige werknemers zich gedwongen om in Nederland te blijven en te blijven werken, ook al betekende dit het risico dat zij niet meer zo gemakkelijk over de grenzen konden reizen als vóór de pandemie, en dat zij hun familie misschien lange tijd niet zouden zien. De Roemeense vleesarbeider Aurel verwoordde hoe hij zich voelde tijdens deze eerste periode, toen hij zijn plannen om terug te reizen naar Roemenië moest afzeggen:

Verschrikkelijk, verschrikkelijk! Omdat ik plannen had en me realiseerde dat ik opgesloten moest blijven vanwege deze covid. Ik had natuurlijk geen keus, maar ik respecteerde de regels.

Ook de 47-jarige vleesarbeider Alexandru, die een vrouw en kinderen in Roemenië had, voelde zich verbitterd omdat hij niet naar huis kon reizen vanwege urgente familieomstandigheden. Tijdens de pandemie overleden zowel zijn zus als zijn schoonmoeder en moest zijn moeder een kankeroperatie ondergaan. Hij kon niet terugreizen naar Roemenië om de begrafenissen bij te wonen of zijn moeder bij te staan bij de medische ingrepen.

Niet lang na de eerste grenssluitingen werd mobiliteit mogelijk, maar bestonden er nog altijd belemmeringen in de vorm van quarantainemaatregelen of vereiste testcertificaten. Aangezien veel van de kosten van de naleving van dergelijke maatregelen ten laste kwamen van de werknemers zelf, bleven de reismogelijkheden voor veel, voorheen zeer mobiele arbeidsmigranten, beperkt tijdens de pandemie.

De 49-jarige Roemeense Alina, die sinds 2018 in Nederland werkt en daarvoor tien jaar in Italië, was gewend om elke vier maanden haar familie te bezoeken. Sinds de pandemie kon ze echter maar één keer terugkeren naar Roemenië. Alina moest de bruiloft van haar broer missen en het huwelijk van haar zoon moest worden uitgesteld tot een datum waarop ze wel aanwezig zou kunnen zijn. Ook Bogdan en zijn vrouw, twee Poolse arbeiders van achter in de 50, grepen elke gelegenheid aan om hun familie te bezoeken. Hoewel zij gewend waren hun zonen en kleinkinderen zo vaak te bezoeken als zij wilden, hebben zij door de onzekerheid over de veranderende regelgeving en grensregels een aantal bezoeken moeten laten schieten.

Bogdan's vrouw: Nou, op Whatsapp zagen we elkaar praktisch dagelijks.

Bogdan: Maar [voor de pandemie] gingen we heel vaak!

Bogdan's vrouw: (...) Normaal, vroeger, gingen we zelfs... om de twee of drie weken. En één keer per maand zeker.

Bogdan: Maar we zouden zeker vaker zijn geweest, zo niet...

Bogdan's vrouw: ...zonder de pandemie, juist.

Veranderende van de quarantainemaatregelen

Een belangrijk instrument om veilig vrij verkeer tijdens de pandemie mogelijk te maken, was een regelmatig bijgewerkte kaart met kleurcodes van landen en regio's op basis van een classificatie van de epidemiologische situatie in het land. De kaart gaf aan hoe veilig het was om een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip te bezoeken, en stelde uiteenlopende eisen aan zowel binnenkomst als terugkeer, afhankelijk van de kleur van een bepaalde plaats. Voor Alina maakten de veranderende kleuren in Roemenië en Nederland het reizen eerder moeilijker dan makkelijker. Ze probeerde zoveel mogelijk op de hoogte te blijven door het nieuws op Facebook te checken, maar voelde zich dan overweldigd door de onzekerheid van de situatie:

"Ik kan niets beloven. (...) Vroeger ging ik elke 4 maanden naar huis. (...) Want als de lijst op vrijdag verschijnt, kijk ik: waar staat Nederland? In de rode zone, de gele zone, de groene zone? De lijst staat op mijn telefoon (...). Het verschijnt op mijn Facebook en als het verschijnt, kijk ik. (...) Het verschijnt op vrijdag en ik kijk."

Hoewel de landenkleurenindeling bedoeld was om tijdens de pandemie veilig vrij verkeer mogelijk te maken, belemmerde zij tegelijkertijd de planning van grensoverschrijdende reizen vanwege de onzekerheid en de steeds veranderende epidemiologische ontwikkelingen in de landen. Terwijl Roemenië op een bepaald moment op de kaart met kleurcodes als groen werd beschouwd, was Nederland daarentegen een rood land, wat strenge inreisbeperkingen inhield wanneer Roemeense werknemers naar huis wilden reizen, met quarantaineperioden die weinig of geen tijd lieten voor sociale interacties, de belangrijkste reden voor een dergelijk bezoek. In andere perioden legden maatregelen in zowel het gastland als het land van herkomst tweemaal een quarantaineperiode op, waardoor velen besloten de terugreis uit te stellen tot de tijden beter zouden worden. Voor de werknemers die gewend waren zeer mobiel te zijn en meerdere keren per jaar hun familie en hoofdverblijfplaats te bezoeken, hadden deze extra hindernissen een aanzienlijke invloed op hun sociale leven.

Voor vleesarbeider Emil hielden de covid-beperkingen zowel in Nederland als in Roemenië hem tegen om zijn familie te bezoeken, een feit dat hem diep verontrustte:

"Hoe kan ik naar huis gaan? Ik zou mijn kleinkinderen in quarantaine plaatsen en mijn zoon ook. (...) Het is erg. Ik wens... Ik mis... Het is bijna 3 - 4 maanden geleden. Ik mis ze. En ik vertelde hen, 'Zoon, ik kan niet naar huis komen omdat ze me in quarantaine zullen zetten'. Als ik naar huis kom, blijven we allemaal in één huis, op de een of andere manier. (...) Ze zouden ons allemaal in quarantaine plaatsen. Wat kunnen we doen? (...) Dit heeft me erg geraakt. (...) Ik kan niet naar mijn kinderen wanneer ik dat wil (...) en dit is de grootste pijn in mijn hart."

Ook voor Szymon, een Poolse orderpicker die in Nederland werkte en in Duitsland woonde, bepaalden de veranderende grens- en quarantaineregels van verschillende landen zijn mogelijkheden om zijn zonen, die beiden in Polen wonen, te zien. Voor Szymon was dit de zwaarste klap van de pandemie:

"Wat me het meeste pijn deed, was het laatste jaar (...) dat ik een heel jaar niet in Polen was. Ik kon niet weg, terwijl ik daar wel kinderen heb, in Polen. Dus dat was pijnlijk. (...) Er was een periode waarin ik in drie quarantaines terecht had kunnen komen, als ik daarheen ging en terugkwam. Want er waren verschillende regels in Polen, andere in Duitsland, en weer andere in Nederland, op het werk. (...) Ik wachtte tot het wat duidelijker zou worden... en pas na een jaar [kon ik ze weer zien]."

Covid-tests en -paspporten

Een ander hulpmiddel om grensoverschrijdend verkeer mogelijk te maken waren de covid-tests en de certificaten met negatieve testresultaten voor grensoverschrijding. Deze konden echter vrij duur zijn, soms zo duur dat migranten ze niet konden betalen. Voor Milena, een 24-jarige vleeswerker die om de paar weken tussen Polen en Nederland reisde, vormden de prijzen van de covid-tests een belemmering voor haar mobiliteit:

"Ik kan niet elke twee of drie maanden 300 zloty [ca. 65 euro] uitgeven. Ik vlieg eigenlijk altijd. (...) Vorig jaar, met Kerstmis, gaven we samen met mijn partner 1.200 zloty [ongeveer 262 euro] uit. Toen kostte een test met Engelse vertaling 600 zloty. Nu zijn de prijzen 200 zloty [ca. 42 euro], maar dat is nog steeds 200 zloty!"

Met de komst van de vaccins en de digitale covid-certificaten van de EU werd grensoverschrijdend reizen gemakkelijker, vooral voor migranten die gevaccineerd waren. Interessant is dat sommige door ons geïnterviewde werknemers aangaven dat zij zich alleen zouden laten

vaccineren als dat een manier zou zijn om weer te kunnen reizen. Dus in plaats van een middel tot bescherming tegen het coronavirus, beschouwden sommige werknemers de vaccins vooral als instrumenten om de reismogelijkheden te heropenen en hun vroegere mobiele levensstijl terug te krijgen. Orderpicker Irena legde bijvoorbeeld uit:

"Het was belangrijk voor mij om zonder problemen naar Polen te gaan. En dit was denk ik de grootste motivatie voor mij om een vaccin te halen. (...) En dus kreeg ik een vaccin, zodat ik een covid-paspoort kon hebben. Om niet in quarantaine te zitten, noch in Polen, noch bij terugkomst in Nederland."

Mikolaj, een Poolse vleesarbeider, had een soortgelijke aanpak, maar voelde zich aanvankelijk terughoudend om zich te laten vaccineren:

"Ik zou misschien een vaccin halen, maar eigenlijk alleen om het wat makkelijker te hebben. Want als ze eindelijk die grenzen zouden sluiten, zouden ze me een bevelschrift voor een quarantaine geven. (...) Maar ik krijg liever geen vaccin. (...) In ieder geval denk ik dat iedereen vroeg of laat een vaccin zal moeten krijgen, omdat je anders nergens meer terecht kunt."

Dat het halen van een COVID-19 vaccinatie gebruikt werd als strategie om de mobiliteit te behouden, in plaats van als bescherming tegen het virus, benadrukt alleen maar hoe de plotse-linge immobiliteit hun voorheen veel mobielere leven beïnvloedde. Terwijl het voor Alina, Bogdan of Milena moeilijk was om hun familie in Polen ineens veel minder vaak te zien, waren de reisbeperkingen voor anderen, die met hun partners en kinderen in Nederland wonen, minder zwaar omdat het hun kerngezinsleven minder beïnvloedde. Terwijl de EU en de nationale regeringen in het begin van de pandemie het belang van voortgezette vrije mobiliteit van (vooral essentiële) werknemers binnen de EU benadrukten¹¹, werd weinig aandacht besteed aan de gevolgen van de pandemie voor het grensoverschrijdende sociale en gezinsleven van diezelfde arbeidsmigranten. Hoewel mobiliteit een vitaal onderdeel vormde van het (sociale) leven van veel arbeidsmigranten, met name voor migranten met transnationale (kern)gezinnen.

Vrije mobiliteit ondanks reisbeperkingen

Hoewel sommige werknemers die wij spraken zich belemmerd voelden in hun mobiliteit, bleven anderen tijdens de pandemie mobiel en passeerden meerdere keren de grens zonder ooit gecontroleerd te worden. Sommigen hebben zelfs geen covid-tests gedaan voordat zij op reis gingen of een vaccin gehaald voordat zij door Europa reisden. Velen organiseerden dergelijke reizen zelf en gebruikten privé-auto's en staken de grenzen "zonder problemen" over, zoals Helena vertelde:

"Met de auto is het natuurlijk geen probleem, ook al kondigen ze controles op de wegen aan, het is niet waar. We zijn een keer geweest, nu in mei, toen er nog een afsluiting was - niets, nul controles (...) We hebben geen testen gedaan, niets. We reden gewoon door, niets. (...) Geen tests, geen controles, we hebben er niets van gemerkt."

Dergelijke ervaringen deden sommigen denken dat het idee van grenssluitingen, reisbeperkingen of grenscontroles eerder een mythe was dan een reële praktijk. Werknemers die geen voertuig bezaten, zochten naar alternatieve methoden om de grens over te steken. Voor Bożena, een 31-jarige Poolse vleesarbeidster, was het bijvoorbeeld erg belangrijk om haar dochter zoveel mogelijk te kunnen bezoeken. Bożena ging in het najaar van 2019 samen met haar partner in Nederland werken en liet hun dochter achter bij de ouders in Polen. Omdat Bożena en haar partner geen auto hadden, was ze blij gebruik te kunnen maken van een informeel netwerk van chauffeurs die online test- en vaccinatievrije ritten naar Polen aanboden:

¹¹ Mantu, 2022; Szelewa & Polakowski, 2022.

"In die periode waarin ze de grenzen sloten... verdienden sommige chauffeurs hier geld aan. (...) Ze wisten hoe ze moesten rijden, waar ze de [grenzen] moesten oversteken, alles was al georganiseerd. (...) Sommige chauffeurs (...) stopten voor de grens en mensen staken de grens over als een tour, te voet. En hij [chauffeur] stak dan over met een andere auto... of dezelfde, met alle bagage van deze mensen. (...) Ze deden dit allemaal voor ons, zodat we onze families kunnen zien. Zodat we dat kunnen doen, toch?"

Ook Aurel, een 21-jarige vleesarbeider, reisde in een klein busje met andere arbeidsmigranten uit de EU naar Roemenië. Hij ging op een moment dat Nederland in Roemenië als "rood" land werd aangemerkt. Om quarantaine voor alle passagiers die naar Roemenië reisden te voorkomen, zei de buschauffeur tegen iedereen dat ze, voor het geval de politie hen aan de grens zou tegenhouden, moesten zeggen dat ze in plaats daarvan uit Duitsland kwamen, een "groen" land voor Roemenië op dat moment.

In tegenstelling tot de werknemers die hun reizen tijdens de pandemie uitstelden en annuleerden, vonden deze migranten zelf, of via het informele netwerk van andere arbeidsmigranten, manieren om mobiel te blijven, ondanks de formele beperkingen.

8.6 Gezondheid

In dit deel bespreken we de gezondheidseffecten van de pandemie op arbeidsmigranten. De ervaringen met de toegang tot de gezondheidszorg worden elders besproken in dit boek. Hoewel covid als virus niet discriminerend is voor migranten, speelt hun sociaaleconomische positie een belangrijke rol in de wijze waarop de pandemie hun gezondheid beïnvloedt. In dit deel vestigen we de aandacht op (1) de impact van de informatie over covid op de gezondheidsrisico's van arbeidsmigranten en (2) de ervaring dat het werk meer dan eens de gezondheid overtroeft in de leefwereld van deze werknemers.

8.6.1 Informatie over covid en covid-gerelateerde maatregelen

Tijdens de pandemie was informatie over hoe de gezondheid te beschermen en besmetting te voorkomen voor iedereen cruciaal - dus ook voor arbeidsmigranten. In de eerste weken was er geen informatie beschikbaar in andere talen dan Nederlands en Engels, waardoor arbeidsmigranten die deze talen niet spraken, afhankelijk werden van onofficiële informatiebronnen, zoals Facebook-groepen en websites als niedziela.nl, en van vrienden, collega's en werkgevers. Taal was echter niet de enige factor die van invloed was op een min of meer succesvolle informatieoverdracht.

Arbeidsmigranten leven afgezonderd van de Nederlandse samenleving door geïsoleerde en afgelegen woon- en werkomstandigheden en die afzondering belemmerde ook de toegang tot informatie. Vooral wanneer zowel werk als huisvesting door één bedrijf worden georganiseerd en geregeld, waren migranten voor informatie over covid en covid-gerelateerde maatregelen in de eerste plaats afhankelijk van hun werkgevers (zie over de koppeling tussen wonen en werk ook hoofdstuk 6). Hoe goed de migranten geïnformeerd waren over de covid-situatie hing af van de kwaliteit, de nauwkeurigheid en de toegankelijkheid van de informatie die door hun werkgevers werd verstrekt. De Poolse vleesarbeiders Mikołaj en Bożena, alsook de Roemeense vleesarbeider Nicoleta, waren tevreden over de wijze waarop hun uitzendbureaus hen tijdens de verschillende fasen van de pandemie over de ontwikkelingen en maatregelen informeerden.

Andere migranten waren echter minder tevreden over de wijze waarop hun werkgever bepaalde covid-maatregelen en veiligheidsvoorschriften communiceerde. Met name informatie over betaling tijdens quarantaine, welke procedures gevolgd moeten worden in geval van een

covid-infectie of waar men terecht kan voor gezondheidszorg in geval van ernstige symptomen, was bij sommige van de door ons geïnterviewde migranten niet bekend. Hierdoor waren sommigen niet of verkeerd geïnformeerd over de covid-maatregelen of de te volgen procedures.

De Roemeense vleesarbeidster Elena hoorde van collega's dat als zij COVID-19 zou oplopen, zij naar een onbekende plaats zou worden gebracht en daar voor een onbekende periode zou worden opgesloten, mogelijk zonder betaling en wat mogelijk opgevolgd zou worden met ontslag. Tijdens de hele pandemie was Elena bang om een covid-infectie op te lopen, niet vanwege de mogelijke gevolgen voor haarzelf, maar vanwege de mogelijke financiële gevolgen en de gevolgen voor haar werk. Toen ze covid-gerelateerde symptomen kreeg, was ze zo bang voor wat er tijdens de quarantaine met haar zou gebeuren, dat ze haar mond hield en naar haar werk bleef gaan in plaats van zich ziek te melden. Ze legde uit:

'We waren bang... Ik was niet bang voor corona, voor dat virus, we waren bang dat ze ons zouden oppakken en ons ergens naartoe zouden brengen, ons kwaad zouden doen (...) Zie je wel, we wisten het niet! Want als ik het had geweten, was ik niet ziek naar mijn werk gegaan! Ik zou ook naar de dokter zijn gegaan! Maar ik was bang, en ik wist niet of het betaald zou worden. [...] Ik was bang, toen ik zag hoe ze, zodra ze ontdekten dat die mensen ziek waren, ze ergens anders naartoe brachten.'

Het verhaal van Elena is niet uitzonderlijk en toont aan hoe een gebrek aan goede en betrouwbare informatie over covid-maatregelen en gevolgen bij arbeidsmigranten kan leiden tot gedrag dat de gezondheidsrisico's op de werkplek vergroot.

Andere geïnterviewde migranten hadden geen problemen met de toegang tot informatie over covid, omdat zij inmiddels wisten hoe ze informatie in Nederland moesten opzoeken of omdat zij een sociaal netwerk hadden met beter geïnformeerde vrienden en familieleden die hen konden helpen met het vertalen van informatie of het verstrekken van nieuwsupdates. Om op de hoogte te blijven van de covid-regelgeving en -ontwikkelingen, vroeg de Poolse distributiemedewerker Adam zijn Nederlandssprekende supervisor om hulp:

"Met de informatie hier was het een beetje moeilijker, want ik ben Pools. Ik spreek geen Nederlands, dus ik volg de Nederlandse media helemaal niet (...) en dus moest ik verstandig kiezen. (...) Mijn supervisor, de procesingenieur, was een Turkse man met wie ik een goede klik had. Ik ging met hem praten. Hij was heel betrouwbaar."

Adams aanpak was echter uitzonderlijk onder de arbeidsmigranten die wij hebben geïnterviewd. Wij spraken meer migranten die niet goed op de hoogte waren van covid-maatregelen, wat leidde tot potentieel riskanter gedrag vanuit covid-oogpunt, dan omgekeerd.

8.6.2 Werk is belangrijker dan gezondheid

Terwijl sommige migranten zich nauwelijks zorgen maakten over covid, of er zelfs sceptisch tegenover stonden, omdat zij grotere problemen ondervonden dan alleen covid, maakten anderen zich ernstige zorgen over het mogelijk oplopen van een covid-infectie, hetzij vanwege de gevolgen voor de gezondheid, hetzij vanwege de financiële gevolgen, zoals wij hierboven hebben besproken.

Voor werknemers met financiële verantwoordelijkheden voor hun gezin in Polen, Roemenië of in Nederland, met hypotheekbetalingen of hoge huurprijzen, was en bleef werk - ook in tijden van een pandemie - een hoofdprioriteit. Zelfs in zo'n mate, dat migranten hun werkbehoud boven hun eigen gezondheid stelden. Tegelijkertijd voelden migranten druk van werkgevers die voorrang gaven aan de voortzetting van het werk boven het nemen van maatregelen ter bescher-

ming van de gezondheid van de mensen die in hun bedrijf werken (of het nu gaat om werknemers direct in loondienst of om uitzendkrachten).

Het is beter om je niet ziek te melden

Verschillende door ons geïnterviewde migranten maakten zich zorgen over ziek worden of zich ziekmelden bij hun werkgever. Dergelijke zorgen waren vooral prominent bij migranten met tijdelijke uitzendcontracten die snel kunnen worden ontbonden, en werknemers met tijdelijke contracten van korte duur. Zij vreesden dat ziekmelding zou worden gevolgd door ontslag, en voor velen ook door verlies van huisvesting en ziektekostenverzekering.

Aangezien Magdalena tijdens de pandemie in Nederland aankwam, hebben haar werkrelaties nooit lang geduurd en heeft zij in het eerste jaar van haar verblijf in Nederland verschillende fase A-uitzendcontracten doorlopen. Toen zij door haar repetitieve werk aan een vleesband een spierontsteking kreeg, werd zij ontslagen en door het uitzendbureau gedwongen de woning binnen enkele uren te verlaten. Door haar blessure kon Magdalena niet onmiddellijk een andere baan vinden, en heeft ze een paar dagen op straat geslapen. Voor sommige migranten was het verlies van hun baan als gevolg van ziekte zo'n beangstigend vooruitzicht, dat zij ondanks covid-infecties toch aan het werk gingen. Andere werknemers waren frequente job hoppers, die het vrij gemakkelijk vonden om zich op de flexibele Nederlandse arbeidsmarkt te bewegen. Ook tijdens de pandemie konden zij zonder enige vooropleiding binnen enkele uren een nieuwe baan vinden. Zij ervoeren dus weinig stress over mogelijk baanverlies tijdens de pandemie. De Poolse distributiemedewerkers Maja en Jaroslaw, bijvoorbeeld, namen gewoon ontslag en zochten een andere baan wanneer een uitzendkracht zich niet als een "goede werkgever" gedroeg of de huisvestingssituatie niet aan hun normen voldeed. Maja en Jaroslaw, die wij kwalificeerden als het "ontsnappingstype", hadden beiden een flexibele houding ten opzichte van hun werk, waren niet gebonden aan gezinsverantwoordelijkheden, en verhuisden naar Nederland om hun leven te veranderen zonder vaste ideeën te hebben over waar ze naartoe werkten. Magdalena's ervaring daarentegen illustreert een typische ervaring van een kwetsbare economisch gemotiveerde migrant, met hoge mate van afhankelijkheid van de uitzendwerkgever.

Druk om door te werken bij ziekte of besmetting

Waar sommige migranten bang waren om zich ziek te melden, voelden anderen zich onder druk gezet ondanks hun ziekte te komen werken, doordat werkgevers continuering van de productie boven de gezondheid van hun werknemers stelden. Toen de 47-jarige vleesproductiemedewerker Alexandru twee weken lang covid-symptomen had, meldde hij zich ziek op het werk, maar zijn lijnmanager weigerde zijn ziekteverlof te aanvaarden wegens personeelsgebrek. Alexandru nam vervolgens zelfmedicatie met medicijnen die hij in een Poolse supermarkt had gekocht en bleef werken zonder beter te worden. Na twee weken kreeg hij ademhalingsproblemen en kon hij niet meer werken. Toen hij opnieuw contact opnam met zijn werkgever, kreeg hij vakantieverlof, zodat hij naar Roemenië kon rijden voor een medische behandeling. Alexandru's verhaal illustreert het gebrek aan toegang tot de Nederlandse gezondheidszorg, want het zoeken naar medische behandeling in Nederland kwam niet eens in hem op. In plaats daarvan nam hij vakantieverlof om zich in zijn vaderland Roemenië medisch te laten behandelen, zelfs tijdens een pandemie met reisbeperkingen.

In het geval van Alexandru werd niet bevestigd of het om een covid-infectie ging. Wij hebben echter ook informatie gekregen over gevallen waarin migranten met een bevestigde covid-infectie door hun uitzendbureaus onder druk werden gezet om de quarantaine of isolatie te doorbreken en vervroegd weer aan het werk te gaan voordat de quarantaine- of isolatieperiode formeel was afgelopen. De Poolse vleesarbeidster Magdalena werd door haar werkgever - een uitzendbureau - gevraagd te komen werken, hoewel zij van de Nederlandse GGD te

horen had gekregen dat zij in quarantaine moest blijven. Het uitzendbureau vroeg Magdalena niets over haar ziekte te vertellen in het bedrijf waar zij werkte.

"Na 10 dagen belde de GGD om te vragen hoe het met me ging en (...) die mevrouw [van de GGD] hoorde door de telefoon dat ik nog steeds een loopneus heb. 'Nee, u mag nog steeds het huis niet uit'. Maar ook het uitzendbureau belde me op om te vragen hoe ik me voelde. En ik zei, nou goed, ik heb de laatste restjes van de loopneus, ik heb geen koorts, de hoest is weg, maar de loopneus... (...) en de volgende dag belden ze me weer en zeiden ze dat ze dringend mensen nodig hadden en dat als ik me goed voelde, dat ik kan komen werken. (...) En dus hoefde ik me niet meer af te zonderen. En ik zei 'ok, maar over twee dagen belt de GGD me, dus als ik op mijn werk ben, moet ik de telefoon kunnen opnemen'. - Het bureau antwoordde: "Dus dan neem je op en zeg je dat je thuis bent". (...) En dus ging ik aan het werk. Natuurlijk mocht ik niemand iets vertellen. 'Rustig, rustig, zeg niets. Dat je covid had of zo!'."

We hoorden soortgelijke verhalen van andere arbeidsmigranten. Adrian, een 53-jarige Roemeense distributiemedewerker, kwam bijvoorbeeld na zijn vakantie terug in Nederland en wist dat hij vijf dagen in quarantaine moest voordat hij weer aan het werk kon. Een HR-vertegenwoordiger van zijn uitzendbureau vroeg hem echter te komen werken ondanks de voorgeschreven quarantaineperiode, omdat zij op dat moment dringend behoefte hadden aan werknemers.

Testen op het werk

Vooraf in de eerste fasen van de covid-pandemie was de toegankelijkheid van covid-testen met snelle testresultaten een uitdaging voor (werkgevers van) arbeidsmigranten. Migranten ondervonden veel moeilijkheden toen zij probeerden zelf covid-tests, en later covid-vaccinaties, te regelen via de Nederlandse GGD. Deze moeilijkheden hadden te maken met taalbarrières, een gebrek aan gemeentelijke registratie van de individuele werknemers, en het ontbreken van online identificatie-logins (de zogenaamde digitale identificatiecode, DigID, die in Nederland werd gebruikt als primaire route om dergelijke afspraken te maken). Hoewel veel werkgevers testfaciliteiten op de werkplek regelden, was de testpraktijk soms nogal willekeurig.

Vooraf op grotere werkplekken, en met name in vleesfabrieken na de covid-uitbraken in mei en juni 2020, werden teststations ter plaatse opgericht. Hier werden de covid-tests uitgevoerd door extern medisch personeel (van de GGD of particuliere testbedrijven). Soms werden directe werknemers van distributie- of vleesbedrijven opgeleid om covid-tests op hun collega's te kunnen uitvoeren. Volgens sommige werknemers werkten deze testfaciliteiten goed. Kacper, een 42-jarige Poolse werknemer in de vleesproductie, kreeg een positieve covid-testuitslag midden in zijn dienst, waar hij samen met veel collega's enkele uren in een vleesproductiehal werkte. Kacper's werkgever vroeg hem onmiddellijk het werk te verlaten, en hij keerde terug naar zijn kamer in het door de werkgever geregelde verblijf. Nadat Kacper de kans had gekregen om zijn spullen te pakken, stuurde zijn werkgever hem naar een aparte locatie, georganiseerd door de werkgever van het uitzendbureau, waar hij voor de rest van zijn covid-infectie in quarantaine zou verblijven.

Andere werknemers meldden minder consistente testpraktijken. De Poolse vleeswerkers Kinga en Milena zeiden dat de tests niet altijd correct werden uitgevoerd. Soms deden collega's alleen alsof ze een covid-test uitvoerden, in plaats van echte monsters uit neus en keel te nemen. Milena zei dat ze zich ook onder een test uit kon praten, zodat ze deze kon overslaan. Andere manieren om de covid-tests te vermijden was zeggen dat ze al getest waren. Kinga legde uit:

"In sommige periodes deden ze deze tests zelfs 3-4 keer per week, echt waar! Ik weigerde soms en zei dan dat ik het die week al een keer had gedaan en dat ik het niet meer wilde doen. Dus als ik het één keer in die week had gedaan, lieten ze me de test de andere drie keer niet meer doen."

Dergelijke openlijke weigeringen om deel te nemen aan de testpraktijken op de werkplek hoorden we alleen van werknemers die in de loop der tijd goede relaties op hun werkplek hadden opgebouwd. Werknemers die nog maar kort op een bepaalde werkplek werken, waren minder geneigd (ons te vertellen over) het vermijden van preventieve, maar verplichte, door de werkgever georganiseerde covid-tests.

8.7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk hebben we besproken hoe arbeidsmigranten uit de EU verschillende effecten van de covid-pandemie in Nederland hebben ervaren. Hoewel de pandemie in sommige individuele gevallen tot bepaalde positieve effecten geleid heeft, hielden die meestal verband met persoonlijke omstandigheden en niet specifiek met hun algemene situatie als arbeidsmigranten. Over het algemeen hadden de arbeidsmigranten die wij sprake niet het idee dat er grotere, structurele veranderingen waren geweest of aan zouden komen die hun positie als werknemer in Nederland duurzaam zou verbeteren. Verder is het bijzonder opvallend dat geen van de werknemers die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, sinds de pandemie enige verandering heeft ervaren in de manier waarop zij als groep in Nederland verblijvende werknemers worden gewaardeerd. Niemand noemde de toegenomen media-aandacht voor hun positie als arbeidsmigranten, noch de politieke debatten daarover; laat staan dat zij verwachtingen deelden over mogelijke veranderingen in hun werk- of leefomstandigheden door beleidsveranderingen in de nabije toekomst.

Terwijl de pandemie de manier waarop veel mensen in Nederland werkten veranderde, had zij nauwelijks invloed op het dagelijkse werk van veel arbeidsmigranten in vleesverwerkende fabrieken en distributiecentra. Thuiswerken was voor het werk wat zij doen geen optie, en zij gingen gedurende de hele pandemie fysiek naar de werkplek, waarbij het werk gedeeltelijk werd aangepast met de uitvoering van covid-veiligheidsmaatregelen. Waar de ervaringen van arbeidsmigranten uit de EU doorgaans als één groep worden besproken, belichten wij de uiteenlopende ervaringen van werknemers met verschillende intenties en verwachtingen ten aanzien van werk en leven in Nederland door grofweg drie groepen te onderscheiden: 1) de min of meer 'klassieke' economisch gemotiveerde werknemer, die in Nederland werkt om (meer) geld te verdienen; 2) de "familie"-werker, die met partner en kinderen in Nederland woont en werkt (of van plan is ze over te laten komen) en plannen heeft voor een toekomst in Nederland; 3) de werknemer die niet primair voor werk naar Nederland is verhuisd, maar eerder om te ontsnappen aan een bepaalde situatie in zijn vorige leven, zoals een persoonlijk verlies, echtscheiding, of om nieuwe avonturen na te jagen of een verandering in carrière of leven. Kortom, wat wij illustreren is dat de pandemie en de daarmee verband houdende maatregelen verschillend zijn ervaren, afhankelijk van de persoonlijke en gezinssituatie van de arbeidsmigranten, hun sociaaleconomische achtergrond en hun toekomstplannen.

Met de ervaringen van deze arbeidsmigranten in gedachten formuleren wij de volgende aanbevelingen om hun positie als EU-burgers en -werknemers in Nederland te verbeteren. Daarbij erkennen en onderschrijven we bredere aanbevelingen om de effectiviteit van de handhaving van de arbeidsrechten voor deze groep werknemers te versterken, alsook inspanningen om arbeidsmigranten uit de EU op gelijke voet in de Nederlandse samenleving op te nemen, met inbegrip van fatsoenlijke arbeidscontracten, mogelijkheden om de Nederlandse taal te leren, en hen een toekomstperspectief te bieden.¹² Wij baseren onze aanbevelingen hier op de interviews die wij hebben gehouden over de ervaringen van de werknemers tijdens de pandemie. Hoewel gebaseerd op hun pandemische ervaringen, reiken de aanbevelingen verder dan deze,

¹² Taskforce Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020; Algemene Rekenkamer, 2021; Cremers, 2022.

en zijn ze gericht op een duurzame verbetering van hun positie in Nederland, zodat zij *als werknemers* gewaardeerd worden om hun structurele bijdrage aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

8.7.1 Beleidsmatige waardering en erkenning van de positie van arbeidsmigranten uit de EU, met name in tijden van crisis

Vanuit beleidsmatig oogpunt zou de structurele, maar specifieke situatie van Europese arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt meer erkenning moeten krijgen. Wat de pandemie zeker heeft aangetoond, is dat deze werknemers weliswaar voorzien in een structurele arbeidsmarktbehoefte in Nederland, maar dat velen zich in een afhankelijke en dus potentieel kwetsbare positie bevinden. **Om ervoor te zorgen dat de overheidscommunicatie deze groep werknemers bereikt - in het algemeen en in tijden van crisis, met betrekking tot crisisgerelateerde maatregelen -, moet de informatie toegankelijk zijn in de talen die de werknemers spreken, in begrijpelijke termen (bijvoorbeeld door het gebruik van visualisaties), en toegesneden zijn op hun specifieke situatie.** Aangezien de beleidsdefinitie van een "huishouden", die ten grondslag lag aan veel covid-veiligheidsmaatregelen, niet overeenkwam met de huishoudenssituatie van veel arbeidsmigranten, werd het moeilijk, zo niet onmogelijk, om dergelijke maatregelen op te volgen. Zelfs arbeidsmigranten uit de EU die al meerdere jaren in Nederland wonen, ondervonden moeilijkheden bij de toegang tot basisgezondheidsvoorzieningen in Nederland. De regering zou dan ook maatregelen moeten nemen om de toegankelijkheid van het Nederlandse gezondheidszorgstelsel voor niet-Nederlanders te verbeteren. Geen enkele zorgverlener zou zorg aan EU-burgers mogen weigeren wegens onduidelijkheden over de vergoeding van ziektekosten.

Er moet meer aandacht worden besteed aan het sociale en gezinsleven van arbeidsmigranten, ook tijdens een crisis. Terwijl de overheid en de EU in het begin van de pandemie pleitten voor continuering van de mobiliteit van essentiële werknemers tussen EU-lidstaten, werd weinig tot geen aandacht besteed aan de gevolgen voor het sociale en vooral het gezinsleven van deze werknemers. Vooral voor werknemers met een kerngezin verspreid over de EU-lidstaten had de mobiliteitsimpact van de pandemie harde gevolgen. **Noodregelingen voor "essentiële" werknemers tijdens een crisis moeten ook beschikbaar zijn voor werknemers die de facto in een soortgelijke situatie verkeren omdat het werk ter plaatse en niet op afstand wordt voortgezet.** Dit zou ervoor zorgen dat ook arbeidsmigranten bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van noodvoorzieningen voor kinderopvang wanneer zij niet in staat zijn plotselinge schoolsluitingen op te vangen en aan het werk moeten om zichzelf en hun naasten van een basisinkomen te voorzien.¹³ Ook de toegang tot medische noodvoorzieningen, zoals covid-tests en vaccinaties, moet vanaf het begin toegankelijk zijn voor arbeidsmigranten uit de EU.

De regering moet proactief aandacht besteden aan de specifieke positie van arbeidsmigranten uit de EU in Nederland en maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat noodmaatregelen geen nadelige gevolgen hebben voor deze specifieke groep werknemers. Bepaalde covid-maatregelen, zoals quarantaineperioden, gingen gepaard met een financieel risico voor arbeidsmigranten die op tijdelijke uitzendcontracten werken, aangezien doorbetaling tijdens quarantaine niet voor alle werknemers gegarandeerd was. Ook de reeds bekende terughoudendheid onder arbeidsmigranten om zich ziek te melden, vanwege de individuele financiële gevolgen voor uitzendkrachten, bleef tijdens de pandemie bestaan, waardoor het risico van besmetting op de werkvloer werd toenam. De Nederlandse regering had maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat arbeidsmigranten tijdens de pandemie op korte termijn hun door de werkgever geregelde huisvesting moesten verlaten wanneer hun arbeidscontracten werden ontbon-

¹³ Veel arbeidsmigranten uit de EU hebben een beperkt familie- en sociaal netwerk in Nederland dat zij zouden kunnen mobiliseren om voor hun kinderen te zorgen terwijl zij aan het werk zijn.

den. Inspiratie had kunnen worden geput uit de VS, waar tijdens de pandemie een tijdelijk verbod op huisuitzettingen van kracht was.¹⁴ De beleidsplannen voor de ontkoppeling van arbeids- en huisvestingscontracten zijn stappen in de goede richting, maar konden niet voorkomen dat arbeidsmigranten tijdens de pandemie op straat kwamen te staan.

8.7.2 De zorgplicht van werkgevers versterken

De afhankelijkheid van de werkgever is problematisch groot voor veel arbeidsmigranten. Werkgevers regelen banen, huisvesting en vervoer voor velen en zijn bovendien een belangrijke bron van informatie en ondersteuning. Hoewel alle werkgevers regelingen hebben getroffen om veiligheidsmaatregelen te nemen, vonden de werknemers dat dergelijke voorzorgsmaatregelen minder belangrijk werden geacht in het licht van de hoge productienormen. Als het erom gaat het recht van werknemers op een veilige en gezonde werkomgeving in evenwicht te brengen met de economische productie-eisen, blijkt uit de getuigenissen van de werknemers in onze studie dat economische overwegingen regelmatig zwaarder wegen dan de gezondheid van de werknemers. **De zorgplicht van werkgevers moet dus worden versterkt om de rechten van arbeidsmigranten beter te beschermen.**

De zorgplicht van werkgevers zou kunnen worden uitgebreid tot (het treffen van voorzieningen om te zorgen voor) een goede toegang tot gezondheidszorg en informatie, overeenkomstig de ILO-indicatoren voor fatsoenlijk werk. Veel van de door ons geïnterviewde werknemers zijn in belangrijke mate afhankelijk van hun werkgevers voor informatie over overheids- en covid-maatregelen en toegang tot gezondheidszorg (vanwege onbekendheid met het Nederlandse zorgstelsel of taalbarrières). De kwaliteit van de door werkgevers verstrekte informatie en ondersteuning (bijvoorbeeld wanneer werknemers in quarantaine of isolatie moesten gaan) varieert in de praktijk sterk, wat mogelijk ten koste gaat van afhankelijke arbeidsmigranten.

Werkgevers van arbeidsmigranten moeten meer aandacht besteden aan het gezins- en privéleven van de werknemers. Geen van de door ons geïnterviewde werknemers heeft tijdens de pandemie enige steun van de werkgever ondervonden met betrekking tot het persoonlijke of gezinsleven, waardoor de werknemers de zorg voor hun gezin zelf moesten regelen.

In overeenstemming met de bovenstaande aanbevelingen kunnen meer bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten worden opgenomen om tegemoet te komen aan de specifieke situatie van arbeidsmigranten. De bepaling in de uitzendbranche-cao van 2021 dat uitzendbureaus bij het innen van de huur rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers, met name wanneer een werknemer de huur niet kan betalen om redenen die buiten zijn/haar macht liggen of wegens ziekte, illustreert de potentiële rol van cao's bij het verbeteren van de arbeids- en huisvestingsomstandigheden van arbeidsmigranten.

8.7.3 Verbeter de stem en ondersteuning van arbeidsmigranten

Opvallende elementen in de interviews met de migranten waren het isolement, het gebrek aan ondersteuning en de totale veronachtzaming van hun stem met betrekking tot de arbeidsomstandigheden die zij in Nederland ervaren. Een onderdeel van de waardering van arbeidsmigranten als werknemers is om hen te behandelen als reguliere werknemers binnen het arbeidsproces, inclusief overleg met hen te voeren over hun arbeidsomstandigheden, met name ook tijdens een crisis. Bovendien moeten **werkgevers arbeidsmigranten uit de EU aanmoedigen om hun perspectief en inbreng te geven over (het verbeteren van) hun werkomstandigheden**, en als zij huisvesting en vervoer regelen, dit streven ook tot die gebieden uitbreiden, om te werken aan

¹⁴ Tijdelijke stopzetting van huisuitzettingen om verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen. Een bericht van de Centers for Disease Control and Prevention op 09/04/2020, federalregister.gov.

een volledige waardering van hen als werknemers, ook wanneer zij via uitzendwerk zijn aangenomen.

Om het isolement en de potentiële kwetsbaarheid van arbeidsmigranten te bestrijden, moet de toegang tot ondersteunende structuren en initiatieven worden verbeterd, ook op de werkplek. Vakbonden toegang geven tot de werkplek om werknemers te informeren en hun rechten te ondersteunen zou een goede stap in die richting zijn. Werknemers zijn nu afhankelijk van de steun van NGO's of vakbonden buiten de werkplek, en hun bereik is niet alomvattend. Veel van de door ons geïnterviewde werknemers waren niet op de hoogte van initiatieven of organisaties waarmee zij contact konden opnemen als zij steun nodig hadden. Sommige werknemers wezen ook op het gebrek aan steun binnen de groep arbeidsmigranten zelf, waarbij het gebrek aan vertrouwen en soms de interetnische animositeit een rol lijken te spelen. Gecoördineerde inspanningen van NGO's en vakbonden om zelf ondersteuningsgemeenschappen voor arbeidsmigranten op te bouwen, zouden een vruchtbare manier kunnen zijn om de afhankelijkheid en het isolement van deze groep werknemers in Nederland te verminderen.

Literatuur

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2021) *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berntsen, L. (2022) Werken in tijden van corona in distributie of vleesverwerking enquête onder Poolse en Roemeense werknemers in Nederland (working paper). Amsterdam: De Burcht.
- Cremers, J. (2022) 'Inclusief hr-beleid voor arbeidsmigranten hard nodig', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 38(3), pp. 365-384.
- Engbersen, G., et al. (2014) *Migratiepatronen in dynamisch perspectief. Een pilotstudie naar veranderende patronen van arbeidsmigratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Inspectie SZW (2021) *Rapport arbeidsmigranten*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Mantu, S. (2022) Een dubbele crisis: het in kaart brengen van de reacties van de EU op essentiële werknemers tijdens de COVID-pandemie (Nijmegen Migration Law Working Paper Series 2022/01). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- van Meeteren, M. (2014) *Irreguliere migranten in België en Nederland: Aspirations and Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Skowronek, N., Berntsen, L., & Trifu, D. (2022) Essential work, yet expendable workers: EU mobile workers' experiences during the COVID-19 pandemic in the Netherlands (Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series 2022/02). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Szelewa, D., & Polakowski, M. (2022) 'European solidarity and free movement of labour during the pandemic: exposing the contradictions amid east-west migration', *Comparative European Politics*, 20(2), pp. 238-256.

Bijlage: Overzicht achtergrondkenmerken geïnterviewden

Tabel 1 Overzicht geïnterviewde migranten

<i>Pseudoniem</i>	<i>Nationaliteit</i>	<i>Geslacht</i>	<i>Leeftijd</i>	<i>In NL sinds</i>	<i>categorie</i>
<i>Adrian</i>	Roemeens	M	53	2016	economische
<i>Ioana</i>	Roemeens	F	34	2021	economische
<i>Dragos</i>	Roemeens	M	21	2019	ontsnappen
<i>Nicolae</i>	Roemeens	M	30	2020	ontsnappen
<i>Alexandru</i>	Roemeens	M	47	2018	economische
<i>Aurel</i>	Roemeens	M	21	2019	economische
<i>Lucian</i>	Roemeens	M	21	2021	ontsnappen
<i>Alina</i>	Roemeens	F	49	2018	economische
<i>Nicoleta</i>	Roemeens	F	39	2018	familie
<i>Carol</i>	Roemeens	M	30	2020	familie
<i>Elena</i>	Roemeens	F	34	2017	familie
<i>Sergiu</i>	Roemeens	M	28	2020	economische
<i>Paula</i>	Roemeens	F	30	2021	economische
<i>Emil</i>	Roemeens	M	38	2021	economische
<i>Florin</i>	Roemeens	M	32	2021	economische
<i>Helena</i>	Pools	F	28	2019	familie
<i>Irena</i>	Pools	F	56	2019	ontsnappen
<i>Kacper</i>	Pools	M	42	2019	economische
<i>Mikolaj</i>	Pools	M	23	2020	economische
<i>Zygmunt</i>	Pools	M	50	2020	economische
<i>Bogdan</i>	Pools	M	59	2004	familie
<i>Jagoda</i>	Pools	F	23	2020	economische
<i>Adam</i>	Pools	M	28	2018	ontsnappen
<i>Jaroslaw</i>	Pools	M	42	2016	ontsnappen
<i>Zofia</i>	Pools	F	62	2007	economische
<i>Szymon</i>	Pools	M	49	2018	ontsnappen
<i>Maja</i>	Pools	F	26	2017	ontsnappen
<i>Bartek</i>	Pools	M	28	2011	familie
<i>Bozena</i>	Pools	F	31	2019	familie
<i>Czeslaw</i>	Pools	M	62	2020	economische
<i>Magdalena</i>	Pools	F	35	2021	economische
<i>Anna</i>	Pools	F	27	2017	familie
<i>Filip</i>	Pools	M	28	2021	familie
<i>Milena</i>	Pools	F	24	2018	familie
<i>Kinga</i>	Pools	F	34	2007	familie

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL IV

Hoofdstuk 9

Ervaringen en toekomstperspectieven van werkgevers

Prof. Dr. André A.J. van Hoorn
Lennert M. Werner MSc
Dr. Pascal J. Beckers

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

9.1	Inleiding.....	273
9.2	Achtergrond: het belang van (inlenen van) arbeidsmigranten.....	273
9.3	Ervaringen tijdens de coronacrisis.....	276
9.3.1	Directe impact van corona.....	277
9.3.2	Indirecte impact van corona.....	278
9.4	Toekomstperspectieven volgens werkgevers.....	279
9.4.1	Veranderingen in bedrijfsvoering in de toekomst volgens niet-uitleners.....	280
9.4.2	Veranderingen in bedrijfsvoering in de toekomst volgens uitleners.....	283
9.5	Conclusie.....	284
	Literatuur.....	285
	Appendix 9.A Methodiek.....	286
	Appendix 9.B Achtergrondinformatie: structurele problemen.....	288

9 Ervaringen en toekomstperspectieven van werkgevers

*André van Hoorn
Lennert Werner
Pascal Beckers*

9.1 Inleiding

Werkgevers in de distributiesector, de vleessector en de land- en tuinbouw stonden ‘in de frontlinie’ tijdens de coronapandemie. Hun activiteiten konden niet met thuiswerken worden voortgezet, het werk ging door, op locatie in distributiehallen, slachterijen en vleesverwerkingsfabrieken en op het land en in de kassen. Deze werkgevers waren direct betrokken bij de uitvoering en handhaving van de coronamaatregelen ten aanzien van arbeidsmigranten tijdens de coronacrisis. Dat volgt uit hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de werkomstandigheden van hun medewerkers (en ingeleend personeel) maar ook uit eigenbelang. Immers, op grote uitbraken van het virus volgde in enkele gevallen tijdelijke bedrijfssluiting, een doemscenario.

In dit hoofdstuk presenteren wij data uit een enquête onder werkgevers van arbeidsmigranten over hoe zij de coronacrisis ervaren hebben. Onder werkgevers verstaan wij in dit hoofdstuk uitzendorganisaties, inlenende bedrijven en bedrijven waar arbeidsmigranten in dienst zijn (zonder tussenkomst van een uitzendbureau). De eerste noemen we uitleners, de laatste twee noemen wij ‘niet-uitleners’. Behalve naar hun ervaringen met de coronamaatregelen hebben we werkgevers ook gevraagd naar hun verwachtingen voor de toekomst. De enquête is in de periode oktober 2021 – februari 2022 uitgezet onder werkgevers die betrokken zijn (geweest) bij de inzet van arbeidsmigranten – hetzij als uitlener, hetzij als inlener of omdat ze direct arbeidsmigranten in dienst hebben. In aanvulling op de enquête zijn in de periode januari – februari 2022 interviews met een achttal werkgevers gehouden. Een nadere methodologische verantwoording van de dataverzameling en analyses voor dit hoofdstuk is te vinden in Appendix A.

In de volgende paragraaf presenteren we achtergrondinformatie over de rol die uitleners en uitleenconstructies spelen bij de inzet van arbeidsmigranten in de door ons onderzochte sectoren, distributie en vleesverwerking. Paragraaf 9.3 presenteert vervolgens onze bevindingen over de ervaringen van werkgevers met betrekking tot de impact van corona, terwijl paragraaf 9.4 onze bevindingen over de door werkgevers gepercipieerde toekomstperspectieven presenteert. Informatie over enkele structurele problemen die al langer spelen dan de pandemie is te vinden in Appendix B, en kan als achtergrondinformatie bij dit hoofdstuk worden gelezen.

9.2 Achtergrond: het belang van (inlenen van) arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten zijn vaak werkzaam in niet-traditionele arbeidsverhoudingen. Vaak gaat het om driehoeksrelaties, waarbij de arbeidsmigranten niet in dienst zijn van de organisaties waar ze feitelijk werken, maar door deze organisaties worden ingeleend bij uitzendbureaus of aanverwante organisaties. Daarnaast gaat het bij de inzet van arbeidsmigranten relatief vaak om tijdelijke inzet (bijvoorbeeld voor seizoenswerk), eventueel op oproepbasis. Daarvan is in de door ons onderzochte sectoren overigens minder sprake, vlees wordt het hele jaar door verwerkt. Distributie kent wel een piek tijdens de feestdagen.

Bij de analyse van de enquêtedata maken we als gezegd onderscheid tussen uitleners enerzijds en niet-uitleners anderzijds. Niet-uitleners omvatten zowel inleners als organisaties die zelf arbeidsmigranten in dienst hebben of waarbij arbeidsmigranten werkzaam zijn als freelancer of ZZP'er. Tabel 9.1 geeft een overzicht van de sectoren waarin de uitleners en niet-uitleners in onze sample werkzaam zijn.

Tabel 9.1 Sectoren waarin werkgevers die deelnamen aan de enquête werkzaam zijn

Sector→ Categorie↓	Land- en tuin- bouw (N=)	Distributie- centra (N=)	Vleesverwerkende industrie (N=)	Anders (N=)	Totaal (N=141)
Niet-uitleners	34	16	8	7	Totaal vraag ingevuld N=65 Totaal in categorie N=76
Uitleners	13	22	14	12	Totaal vraag ingevuld N=61 Totaal in categorie N=65

- Aantallen zijn respondenten per categorie, uitgesplitst per sector.

- Respondenten lenen vaak uit in meerdere sectoren of hebben de vraag niet ingevuld, vandaar dat de individuele cijfers van de totalen afwijken.

Van de 141 organisaties in onze sample vielen er 76 in de categorie 'niet-uitlener'. Binnen deze groep is het het meest gebruikelijk om zelf arbeidsmigranten in dienst te hebben (Tabel 9.2). Het inlenen van arbeidsmigranten komt ook veel voor, maar, in onze sample althans, iets minder frequent. Ten slotte zijn er ook enkele organisaties die arbeidsmigranten inhuren als freelancer of ZZP'er. Een niet-uitlener kan arbeidsmigranten tegelijkertijd op verschillende manieren inzetten. Een voorbeeld is dat van de 51 organisaties die zelf arbeidsmigranten in dienst hebben, 27 organisaties (52,9%) ook nog arbeidsmigranten inlenen. Evenzo heeft 64,3% van de inlenende organisaties (27 van 42) ook zelf arbeidsmigranten in dienst.

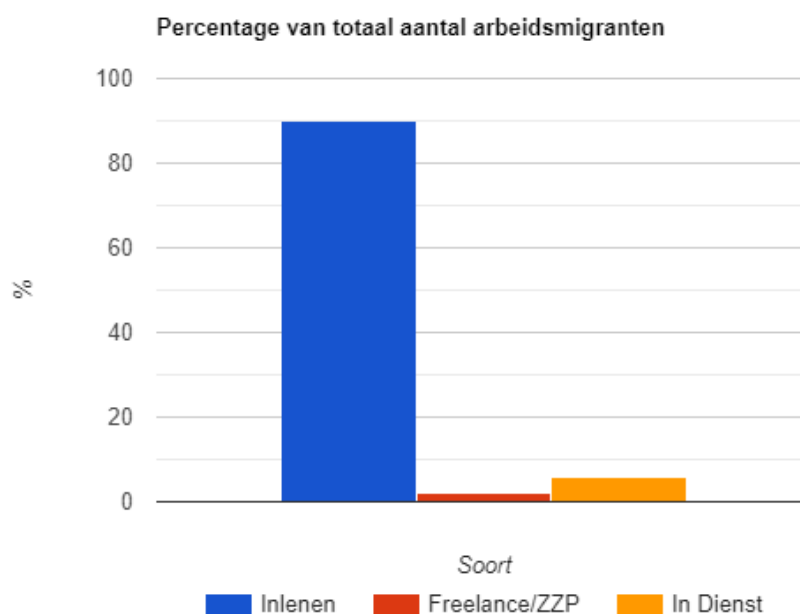
Tabel 9.2. Niet-uitleners en de inzet van arbeidsmigranten

	N	Percentage
Zelf in dienst	51	67,1%
Inhuren (freelance/zzp)	6	7,9%
Inlenen (van arbeidsbemiddelaar)	42	55,3%
Arbeidsmigranten worden op geen van bovenstaande wijzen ingezet	10	13,2%

Noot: Omdat respondenten meerdere keuzes konden aanvinken, telt het totaal aantal antwoorden op tot meer dan 76 en het totale percentage tot meer dan 100%.

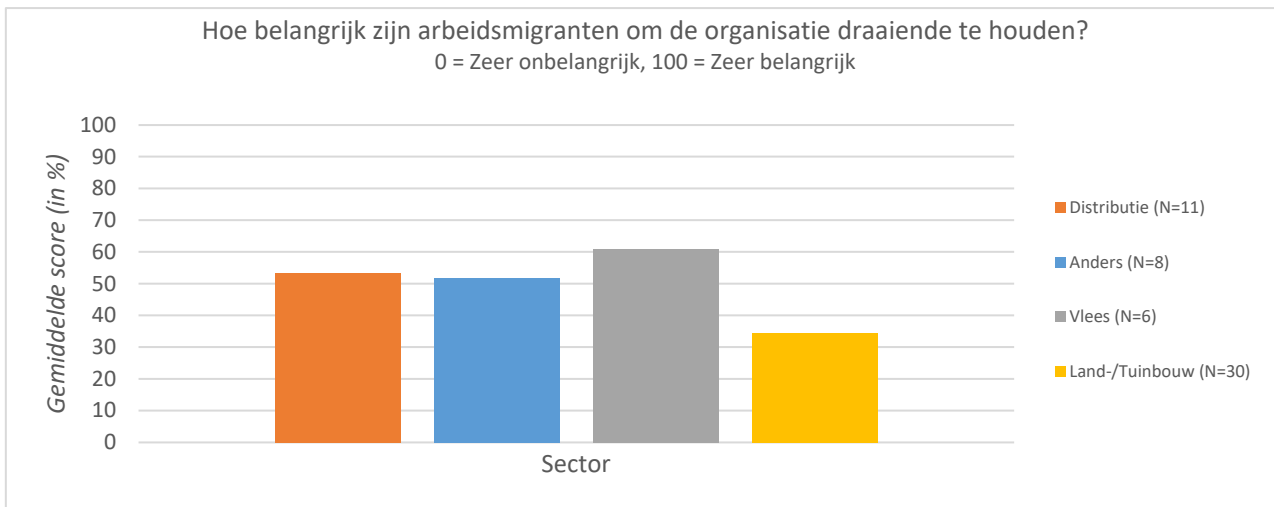
Figuur 9.1 geeft informatie over het aantal migranten dat op een bepaalde manier ingezet wordt door de niet-uitleners in onze sample (zelf in dienst, zelf ingehuurd als freelancer of ZZP'er, ingeleend). Bijna 91% van het totale aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is voor de niet-uitleners die onze enquête ingevuld hebben wordt ingeleend, tegenover 2,7% ingehuurd als freelancer/ZZP'er en 6,6% zelf in dienst. Inleenconstructies zijn dus heel belangrijk in de door ons onderzochte organisaties, ook al maakt niet iedere organisatie gebruik van dit soort constructies. Een mogelijke verklaring voor de schijnbare discrepantie tussen Tabel 9.2 en Figuur 9.1 is dat organisaties arbeidsmigranten in leidinggevende functies (bijvoorbeeld teamleiders) wel zelf in dienst hebben terwijl de arbeidsmigranten die onder een bepaalde leidinggevende vallen wel ingeleend worden. Daarnaast kan het zo zijn dat arbeidsmigranten eerst als uitzendkracht worden ingeleend maar na verloop van tijd in dienst worden genomen door de inlenende organisatie.

Figuur 9.1. Het absolute aandeel van inlenen in de inzet van arbeidsmigranten

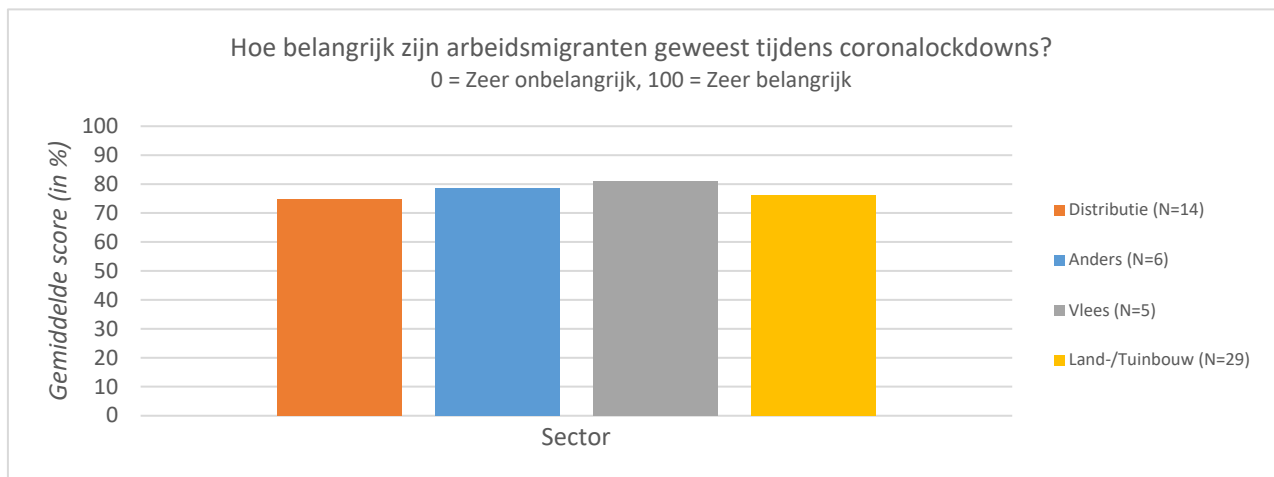


Figuur 9.2 en 9.3 geven weer hoe belangrijk arbeidsmigranten zijn voor de niet-uitleners die de enquête hebben ingevuld. Uit figuur 9.2 valt op te maken dat dit belang enigszins verschilt per sector, waarbij echter moet worden aangetekend dat het aantal respondenten in de meeste sectoren klein was. Figuur 9.3 laat zien dat het belang van arbeidsmigranten tijdens lockdowns door niet-uitleners in alle sectoren hoger wordt ingeschat. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de ervaringen van werkgevers tijdens de coronacrisis.

Figuur 9.2. Relevantie arbeidsmigranten voor organisatie (uitgesplitst per sector)



Figuur 9.3 Relevantie arbeidsmigranten voor organisatie tijdens coronalockdowns (uitgesplitst per sector)



9.3 Ervaringen tijdens de coronacrisis

De coronacrisis heeft een enorme impact gehad, op individuen maar ook op velerlei maatschappelijke actoren. Veel organisaties hebben hun activiteiten tijdelijk moeten staken, of zijn – waar mogelijk – op thuiswerken overgegaan. Andere organisaties werden juist als cruciaal aangewezen. Voortzetting van de activiteiten van deze organisaties diende een breed maatschappelijk belang. Deze organisaties waren veelal actief in specifieke sectoren die te maken hadden met nutswerken, gezondheidszorg, voedselvoorziening en logistiek & distributie. In de context van arbeidsmigranten, zijn deze twee laatste sectoren bijzonder interessant. Zij staan namelijk bekend als sectoren waarin relatief veel arbeidsmigranten werkzaam zijn.

Voor aanvang van dit onderzoek verwachtten we dat de coronacrisis organisaties in de sectoren voedselvoorziening en logistiek & distributie sterk en op diverse manieren heeft beïnvloed en, vooral, beperkt heeft. In deze paragraaf geven we een algemeen beeld van de impact van corona, geaggregeerd over de sectoren. Waar mogelijk zoomen we echter ook in om een beeld per sector te geven. Deze paragraaf (en de volgende) richt zich hoofdzakelijk op organisaties die arbeidsmigranten inzetten in hun productieproces, de niet-uitleners. We besteden minder

aandacht aan arbeidsbemiddelaars, of uitleners, die vaak als juridische werkgever optreden. De reden is dat van overheidswege arbeidsbemiddeling niet als cruciale sector werd aange-merkt, wat overigens niet wil zeggen dat uitleners geen belangrijke rol hebben vervuld tijdens de coronacrisis. Uitzendbureaus hebben geholpen om cruciale sectoren met personele problemen toch van noodzakelijk personeel te voorzien. Kortom, deze paragraaf geeft een indruk van de impact die corona heeft (gehad) op werkgevers in cruciale sectoren. Daarnaast belicht deze paragraaf de perspectieven van werkgevers omtrent positieve effecten van genomen maatregelen (die in werking zijn gezet door corona).

9.3.1 Directe impact van corona

Tabel 9.3 laat zien wat de directe impact van de coronacrisis is geweest op verschillende aspecten van de bedrijfsvoering van organisaties in deze sectoren. Op basis van deze tabel kunnen we enkele interessante observaties maken. Het kostte de niet-uitleners die deelgenomen hebben aan de enquête bijvoorbeeld wel moeite om voldoende arbeidskrachten te vinden tijdens lockdowns maar niet extreem veel moeite. Ook is het aantal besmettingen onder personeel, voor zover bekend bij respondenten, niet extreem hoog. Wel lijkt er sprake van een relatief hoog verloop onder arbeidsmigranten. Zoals elders in dit rapport te lezen is, werden arbeidsmigranten met name tijdens de eerste coronagolf door uitzendbureaus ‘herplaatst’ van sectoren waar het werk wegviel naar sectoren die juist extra werk hadden (zie hoofdstuk 5). Mogelijk verklaart dat waarom het de niet-uitleners in onze enquête niet extreem veel moeite kostte om voldoende arbeidskrachten te vinden.

Tabel 9.3. De directe impact van corona op niet-uitleners in verschillende sectoren

Sector→ Onderdeel van bedrijfsvoering↓	Land- en tuinbouw (N=30)	Distributiecentra (N=11)	Vleesverwerkende industrie (N=5)	Anders (N=6)	Totaal (N=52)
Moeite voldoende arbeidskrachten gedurende een lockdown (0, geen moeite – 100, zeer veel) (N=52)	34,5 (19,4)	53,4 (24,7)	51,8 (21,9)	61,0 (23,3)	44,8 (23,6)
Verloop onder arbeidsmigranten toegenomen (1, Helemaal niet van toepassing – 6, Sterk van toepassing) (N=52)	4,53 (0,973)	4,00 (1,63)	4,25 (1,50)	4,40 (1,52)	4,37 (1,24)
Percentage werknemers besmet met corona (N=46)	18,8% (8,46%)	18,1% (9,17%)	28,7% (7,51%)	16,3% (9,02%)	19,2% (8,87%)

Notities: De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

Voor nadere analyse van de impact van corona hebben we niet-uitlenende organisaties onderverdeeld in twee typen bedrijven. De indeling is gebaseerd op het door de organisaties zelf gepercipieerde belang van migranten voor hun bedrijfsvoering (Tabel 9.4). Het meest in het oog springende resultaat is dat er relatief weinig verschillen zijn tussen de twee typen organisaties.

Tabel 9.4. Het belang van arbeidsmigranten en de directe impact van corona

Onderdeel van bedrijfsvoering↓	Inzet van arbeidsmigranten bovengemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden	Inzet van arbeidsmigranten beneden gemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden
Moeite voldoende arbeidskrachten gedurende een lockdown (0, geen moeite – 100, zeer veel) (N=59)	42,8 (22,6)	48,1 (24,6)
Verloop onder arbeidsmigranten toegenomen (1, Helemaal niet van toepassing – 6, Sterk van toepassing) (N=52)	4,46 (1,14)	4,38 (1,35)
Percentage werknemers besmet met corona (N=46)	19,8% (8,96%)	18,4% (9,03%)

Notities: De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

Uit de interviews kwamen ook nog andere aspecten van de impact van de coronacrisis naar voren. Zo leren we volgens een kaasverwerker van de crisis vooral dat de wereld er ineens anders uit kan zien. Dit merkt het bedrijf ook aan haar klanten; ze leveren aan de industrie, de retail en de food service. En door corona is vooral de retail enorm gegroeid, terwijl de food-sector afnam omdat niemand meer uit eten kon. De geraspte kaas uit de supermarkt ging om die reden bijvoorbeeld harder dan ooit tevoren (2022-02-02 kaasverwerker). Eén van de geïnterviewde vleesverwerkers denkt dat zijn organisatie inmiddels (januari 2022) minder last heeft van besmettingen omdat de arbeidsmigranten in een ‘bubbel’ leven (zie over bubbels ook hoofdstuk 6). Hij ziet dat de quarantainegevallen momenteel werknemers zijn die leven in een ‘normaal’ huishouden, vooral huishoudens met schoolgaande kinderen en met twee werkende ouders. Daar vinden nu de besmettingen plaats, zo is het beeld (2022-01-13 vleesverwerker).

9.3.2 Indirecte impact van corona

Tabel 9.5 geeft een indruk van de indirecte impact van de coronacrisis op niet-uitleners. Enerzijds lijkt het er niet op dat de coronacrisis bedrijfseconomisch veel indirecte impact heeft gehad: werkgevers zijn geen andere producten gaan produceren, hebben geen bedrijfsonderdelen verkocht en hebben arbeidsmigranten niet door alternatieve groepen werknemers (bijvoorbeeld uit andere herkomstlanden, studenten, statushouders) of door robots vervangen. Anderzijds hebben werkgevers te maken gehad met een hoger verloop van werknemers en hebben zij ingezet op gevaccineerd personeel. Zij geven daarnaast aan door de crisis nieuwe partnerschappen en bedrijfsrelaties te zijn aangegaan. Mogelijk zijn zij wegens het hogere personeelsverloop in zee gegaan met meer uitleners. Er lijken verder wat verschillen per sector te zijn. Vanwege het lage aantal respondenten per sector is het echter niet verantwoord om conclusies aan de vergelijking te verbinden.

Tabel 9.5. De indirecte impact van corona op niet-uitleners in verschillende sectoren

Sector→	Land- en tuinbouw (N= 30)	Distributiecentra (N=13)	Vleesverwerkende industrie (N=4)	Anders (N=5)	Totaal (N=52)
Onderdelen gesloten, afgestoten en/of verkocht (N=51)	1,77 (0,626)	1,69 (0,855)	1,00 (0,000)	1,60 (0,548)	1,69 (0,678)

Aanbieden van andere producten en/of diensten (N=51)	2,70 (1,44)	2,62 (1,56)	2,00 (1,73)	3,00 (1,87)	2,67 (1,49)
Ingezet op gevaccineerd personeel (N=51)	4,47 (1,25)	2,77 (1,74)	3,67 (2,31)	1,60 (0,548)	3,71 (1,70)
Meer gebruik gaan van andere flexibele/tijdelijke werknemers (N=51)	3,97 (1,30)	3,23 (1,79)	3,67 (1,53)	1,60 (0,548)	3,53 (1,54)
Nieuwe partnerschappen en bedrijfsrelaties door coronacrisis (N=52)	4,83 (0,747)	3,46 (1,81)	5,00 (0,816)	2,40 (1,52)	4,27 (1,43)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

Voor nadere analyse van de indirecte impact van corona op niet-uitleners hebben we deze organisaties opnieuw onderverdeeld op basis van het gepercipieerde belang van migranten voor hun bedrijfsvoering (Tabel 9.6). Er zijn wederom relatief weinig verschillen tussen de twee typen niet-uitleners. Het meest in het oog springende verschil betreft het gebruik van andere flexibele/tijdelijke werknemers in plaats van arbeidsmigranten.

Tabel 9.6. Het belang van arbeidsmigranten en de indirecte impact van corona

Onderdeel van bedrijfsvoering↓	Inzet van arbeidsmigranten bovengemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden	Inzet van arbeidsmigranten beneden gemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden
Onderdelen gesloten, afgestoten en/of verkocht (N=51)	1,54 (0,509)	1,78 (0,671)
Aanbieden van andere producten en/of diensten (N=51)	2,75 (1,42)	2,65 (1,64)
Ingezet op gevaccineerd personeel (N=51)	4,00 (1,69)	3,35 (1,64)
Meer gebruik gaan van andere flexibele/tijdelijke werknemers (N=51)	3,83 (1,37)	3,09 (1,73)
Nieuwe partnerschappen en bedrijfsrelaties door coronacrisis (N=52)	4,54 (1,22)	4,00 (1,69)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

9.4 Toekomstperspectieven volgens werkgevers

In de enquête en de interviews met werkgevers (niet-uitleners en uitleners) is ook gevraagd tot welke structurele veranderingen of innovaties binnen hun organisatie de coronacrisis mogelijk gaat leiden. In deze paragraaf wordt besproken hoe respectievelijk niet-uitleners en uitleners hierover denken. Deze paragraaf gaat verder in op oplossingen en alternatieven die werkgevers gebruiken bij het werken met arbeidsmigranten en de daaraan gerelateerde obstakels.

9.4.1 Veranderingen in bedrijfsvoering in de toekomst volgens niet-uitleners

Tabellen 9.7 en 9.8 laten zien dat niet-uitleners verwachten dat de toekomst diverse innovaties en systeemveranderingen zal brengen. Zo denken zij erover om in de toekomst meer in te zetten op gevaccineerd personeel, op langduriger (in vaste dienst) personeel, en – daarmee samenhangend – andere arbeidscontracten. Daarnaast denken zij aan andere herkomstlanden van arbeidsmigranten (een minderheid denkt ook aan arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie), vervanging van arbeidsmigranten door studenten en statushouders, en robotisering. Meest prominente coronacrisis- geïnduceerde veranderingen in de organisatie van werk, volgens niet-uitleners, zijn een sterker doorzettende robotisering, een verschuiving in de herkomstlanden van arbeidsmigranten en het in vaste dienst nemen van werknemers (langdurigere arbeidscontracten).

Tabel 9.7. Veranderingen in bedrijfsvoering in de toekomst volgens niet-uitleners

Sector→ Onderdeel van bedrijfsvoering↓	Land- en tuinbouw (N=30)	Distributie- centra (N=13)	Vleesver- werkende indus- trie (N=3)	Anders (N=5)	Totaal (N=52)
Meer gebruik van machines en nieuwe technologieën zoals robots (N=51)	3,77 (1,17)	3,00 (1,68)	4,00 (1,73)	3,00 (1,87)	3,51 (1,42)
Andersoortige arbeidscontracten (N=51)	4,57 (1,48)	3,08 (1,80)	2,33 (2,31)	1,80 (0,447)	3,78 (1,82)
Werknemers uit andere herkomstlanden dan voorheen (N=51)	3,80 (1,22)	3,23 (1,96)	2,33 (1,53)	2,40 (1,52)	3,43 (1,53)
Langdurigere contracten met arbeidsmigranten (N=50)	4,93 (1,39)	3,92 (1,929)	4,67 (0,577)	3,80 (1,64)	4,56 (1,57)
Meer gebruik van statushouders/ vluchtelingen ipv arbeidsmigranten (N=51)	1,40 (0,675)	1,54 (0,519)	2,33 (2,31)	1,60 (0,548)	1,51 (0,784)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

Tabel 9.8. De verwachtingen van niet-uitleners over toekomstige veranderingen in bedrijfsvoering

	Gemiddelde & standaarddeviatie
Mijn organisatie zal in de toekomst meer gebruik gaan maken van machines en nieuwe technologieën zoals robots (N=51)	3.55 (0.978)
Mijn organisatie zal onderdelen van het bedrijf moeten sluiten, afstoten of verkopen (N=51)	2.00 (0.667)
Mijn organisatie zal gebruik gaan maken van andersoortige arbeidscontracten (N=51)	3.31 (0.993)
Mijn organisatie zal gaan inzetten op werknemers uit andere herkomstlanden dan voorheen (N=51)	3.48 (0.816)
Mijn organisatie zal andere producten en/of diensten gaan aanbieden (N=51)	2.80 (0.964)
Mijn organisatie zal gaan inzetten op gevaccineerd personeel (N=51)	3.47 (1.36)

Mijn organisatie zal meer gebruik gaan maken van statushouders/ vluchtelingen in plaats van arbeidsmigranten (N=51)	2.63 (0.942)
Mijn organisatie zal langdurigere contracten met arbeidsmigranten aangaan (N=50)	3.88 (1.10)
Mijn organisatie zal in de toekomst meer gebruik gaan maken van andere flexibele/tijdelijke werknemers zoals studenten in plaats van arbeidsmigranten (N=51)	3.16 (0.943)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

Uit de interviews kwam een iets ander beeld naar voren, met name wat betreft mechanisering, robotisering en automatisering¹ en het vervangen van arbeidsmigranten. Een respondent van een distributiecentrum van een supermarkt verwacht wel robotisering, maar ziet geen relatie met corona:

“Zo'n traject is een paar jaar geleden al gestart en dat zijn hele langlopende processen, voordat dat uitgerold is. Dat is op één locatie bij ons nu wel gebeurd. Die ontwikkelingen gaan continu door [...], daar hebben wij mee te maken en daar zal in de toekomst de arbeidsmigrant ook mee te maken krijgen.”

Daarmee suggereert deze respondent dat er in de toekomst minder of in ieder geval ander werk zal zijn voor arbeidsmigranten.

“Het vraagt wel grote investeringen, een geheel gerobotiseerd distributiecentrum is een enorme investering en in het begin waren er ook de nodige kinderziektes dus voordat zo iets goed draait ben je jaren verder en de technologie wordt ondertussen door ontwikkeld” (2022-01-13 distributiecentrum).

Een vleesverwerker geeft zelfs aan geen toekomst te hebben zonder arbeidsmigranten. Nederlanders of andere medewerkers werven lukt niet, aldus deze respondent. In een nieuwe vestiging zijn ze vergaand gemechaniseerd en gerobotiseerd. Hij merkt wel op, en dat wordt ook in de literatuur over robotisering bevestigd², dat het werk dat nog door mensen gedaan moet worden daardoor (te) simpel wordt. Dat is eigenlijk ook een effect van robotisering; het heeft, zo zegt hij, niet alleen voordelen (2022-01-13 vleesverwerker).

Een andere vleesverwerker vertelt de werkprocessen al zoveel mogelijk gemechaniseerd en geautomatiseerd te hebben, maar er blijven werkzaamheden over die niet “industriële” kunnen worden uitgevoerd. “Iedereen die wil werken kun je op de meeste posities binnen één dag daar inzetten. Dat maakt het heel geschikt voor onder andere arbeidsmigranten”, aldus deze respondent. Net als de andere geïnterviewde vleesverwerker ziet deze respondent het risico dat het werk te saai wordt. Het bedrijf heeft recent een nieuwe locatie geopend die vergaand gemechaniseerd en gerobotiseerd is. Of de investering binnen een redelijke termijn kan worden terugverdiend, is volgens de respondent nog maar de vraag, maar verder automatiseren ziet hij als pure noodzaak omdat ook het aanbod van arbeidsmigranten minder wordt (2022-01-13 vleesverwerker).

¹ Zie voor een operationalisering van deze begrippen: Pekkeriet & Splinter, 2020. Mechanisering verwijst naar het gebruik van hulpmiddelen om praktische zaken gemakkelijker te maken (zoals tillen of inpakken). Automatisering verwijst naar (onderdelen van) processen die vanzelf kunnen gebeuren zonder continu toezicht of ingrijpen. Robotisering onderdeel is van automatisering, en verwijst naar het 'slim' vervangen van menselijke onderdelen in een (productie)proces, gelet op fysiek werk en de intelligente interactie met de omgeving, waarmee een deel van het proces wordt geautomatiseerd.

² O.a. Siegmann, Ivosevic & Visser, 2021. Zie over automatisering in de vleesindustrie ook: Pot, 2018.

In een van de andere deelonderzoeken voorzag een respondent van een brancheorganisatie nog geen snelle automatiserings- en robotiseringsslag in de vleessector, om verschillende redenen: een gebrek aan investeringsmogelijkheden (“we zijn niet de rijkste sector van Nederland”), een gebrek aan bruikbare oplossingen, en eigenschappen van de ‘grondstof’ van de sector (“al die dieren zijn niet hetzelfde, het is heel moeilijk om te standaardiseren op een grondstof die niet altijd dezelfde aard en omvang heeft”).

Door de verwachting dat op termijn ook in andere herkomstlanden, eventueel ook buiten de EU, geworven gaat worden, bevestigen onze respondenten hun afhankelijkheid van buitenlandse werknemers. Hiermee wordt indirect ook bevestigd hoe ‘essentieel’ deze werknemers zijn voor de sectoren van de respondenten. Let wel, er kan hier sprake zijn van een zekere selectie bias: onze respondenten zijn allemaal organisaties die met arbeidsmigranten werken. Toch merkten zij dit op terwijl we nog in lockdown zaten en de grote arbeidsmarkttekorten zoals die in de zomer van 2022 zichtbaar werden, nog op de achtergrond sluimerden.

Een geïnterviewde vleesverwerker maakt zich in meer algemene zin zorgen om de krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat de vleesverwerking geen “sexy business” is. Het aanbod van Oost-Europeanen gaat opdrogen.

“Dat hebben we bij de Polen gezien, en je ziet nu al dat bij de Bulgaren en Roemenen die jonge populatie al niet meer komt. Het zijn mensen die hier even komen en dan weer teruggaan, dus dat wordt niet onze vaste kernbezetting waar we op gaan bouwen in de toekomst.”

Deze respondent betreurt het negatieve beeld dat over de sector is ontstaan (2022-01-27 vleesverwerker). Het verbeteren van dat imago zou op zich al een ‘innovatie’ voor de sector zijn.

In Duitsland verplicht een nieuwe wet vleesverwerkende bedrijven ertoe om hun werknemers zelf in dienst nemen. In Nederland bieden werkgevers tot op zekere hoogte vastere contracten aan. Er gaan evenwel ook stemmen op om uitzendarbeid alleen voor ‘piek en ziek’ toe te staan, daar houden onze respondenten kennelijk nog geen rekening mee. Als uitzendarbeid alleen bij piek en ziek mogelijk zou zijn, zouden uitzendkrachten rond de feestdagen ingezet mogen worden, maar zou de basis in vaste dienst zijn. Hoewel dit wordt genoemd door onze respondenten, vermoeden wij dat deze ontwikkeling alleen met regelgeving is door te zetten. Ook in de interviews kwam de relatie tussen vaste en flexibele contracten ter sprake. Een uitzender in de vleessector beklagde zich erover dat een bedrijf dat aan flexcontracten doet tegenwoordig een “bijna criminele connotatie” heeft omdat dat het beeld is dat de media wordt geschetst. Ook wordt volgens deze respondent het beeld geschetst dat de pandemie flexwerk “aan het licht heeft gebracht, terwijl Nederland al jaren koploper uitzendarbeid is” (2022-01-10 uitzender vleessector).

Een inlener in de land- en tuinbouw ziet het anders. De helft van de werknemers is bij deze organisatie in vaste dienst, en de andere helft werkt op uitzendbasis. Volgens deze respondent is 99% van de werknemers op uitzendbasis arbeidsmigrant. Ze proberen flexcontracten echter wel te vermijden (ook vanwege de Wet arbeidsmarkt in balans), en mikken op het langdurig binden van werknemers, omdat ze ervan uitgaan dat dit de prestaties van de medewerker en van het bedrijf ten goede komt. De werknemers hebben een vast contract bij het uitzendbureau, maar ook een gegarandeerd aantal uren bij het bedrijf van de respondent. De respondent vertelt ook dat het bedrijf de werknemers al wil binden voordat ze teruggaan naar hun thuisland, zodat ze meer zekerheid hebben over hun (nabije) toekomst (2022-01-12 groente en fruitverwerker).

Een kaasverwerker geeft Poolse medewerkers een kleine attentie met Sinterklaas en Kerst – iets wat eerder niet gebeurde “omdat men er zich niet bewust mee bezig hield.” Dit bedrijf is verder bezig met het aanbieden van een Nederlandse taalcursus, vooral voor mensen die al langer bij het bedrijf werken (2022-02-02 kaasverwerker). Op het gebied van de binding van werknemers benoemde deze respondent ook dat het bedrijf veel waarde hecht aan duurzaamheid, ook op het gebied van mensenrechten. Zo willen ze duidelijk uitdragen dat er geen verschil moet bestaan tussen mensen in vaste dienst en ingeleende werknemers. Dit gebeurde in het verleden wel, omdat die laatste groep toch weer vertrok. Daarnaast heeft de vertaling van alle bedrijfsinformatie in het Engels en Pools bijgedragen aan meer transparantie naar de werknemers toe. Verder geeft deze respondent aan dat een uitzender moet kunnen aantonen goed met zijn werknemers om te gaan, omdat potentiële klanten anders zouden kunnen afhaken wanneer het bedrijf (waar de respondent werkzaam is) geen bewijs hiervan kan leveren. Samenwerking en transparantie zijn hier cruciaal, opdat het vertrouwen tussen de betrokken partijen wordt vergroot (2022-02-02 kaasverwerker).

Voor nadere analyse van deze toekomstverwachtingen, hebben we niet-uitlenende organisaties wederom onderverdeeld op basis van het gepercipieerde belang van migranten voor hun bedrijfsvoering (Tabel 9.9). Het belangrijkste verschil tussen de twee typen niet-uitleners betreft het gebruik van andersoortige arbeidscontracten. Niet-uitleners voor wie arbeidsmigranten relatief belangrijk zijn verwachten meer veranderingen dan niet-uitleners voor wie arbeidsmigranten relatief minder belangrijk zijn.

Tabel 9.9. Het belang van arbeidsmigranten en verwachte veranderingen in bedrijfsvoering volgens niet-uitleners

Onderdeel van bedrijfsvoering↓	Inzet van arbeidsmigranten bovengemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden	Inzet van arbeidsmigranten beneden gemiddeld belangrijk om organisatie draaiende te houden
Meer gebruik van machines en nieuwe technologieën zoals robots (N=51)	3,88 (1,19)	3,35 (1,56)
Andersoortige arbeidscontracten (N=51)	4,33 (1,61)	3,13 (1,79)
Werknemers uit andere herkomstlanden dan voorheen (N=51)	3,54 (1,38)	3,35 (1,72)
Langdurigere contracten met arbeidsmigranten (N=50)	4,74 (1,60)	4,26 (1,60)
Meer gebruik van statushouders/ vluchtelingen ipv arbeidsmigranten (N=51)	1,33 (0,482)	1,43 (0,507)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

9.4.2 Veranderingen in bedrijfsvoering in de toekomst volgens uitleners

Tabel 9.10 geeft een overzicht van de toekomstverwachtingen van uitleners. Vergeleken met de verwachtingen van niet-uitleners (Tabel 9.9), valt vooral op dat uitleners minder door de coronacrisis geïnduceerde veranderingen en innovaties verwachten dan niet-uitleners. Kort gezegd verwachten uitleners beperkte veranderingen. Drie in het oog springende verwachte veranderingen zijn: (i) een verschuiving naar arbeidsmigranten uit andere herkomstlanden, (ii) een verschuiving naar alternatieve groepen uitleenpersoneel in plaats van arbeidsmigranten

(bijvoorbeeld studenten), en (iii) meer langdurige contracten met arbeidsmigranten. Echter, zoals aangegeven, deze verwachtingen zijn niet zo uitgesproken als de verwachtingen van niet-uitleners.

Tabel 9.10. De verwachtingen van uitleners over toekomstige veranderingen in bedrijfsvoering

	Gemiddelde & standaarddeviatie
Mijn organisatie zal in de toekomst gebruik gaan maken van andersoortige contracten met inleners (N=51)	3,13. (1,26)
Mijn organisatie zal onderdelen van het bedrijf moeten sluiten, afstoten of verkopen (N=51)	1,63. (0,619)
Mijn organisatie zal op zoek gaan naar arbeidsmigranten uit andere herkomstlanden dan voorheen (N=51)	3,53. (1,25)
Mijn organisatie zal andere producten en/of diensten gaan aanbieden (N=51)	2,00. (1,00)
Mijn organisatie zal gaan inzetten op gevaccineerd personeel (N=51)	3,59. (1,28)
Mijn organisatie zal langdurigere contracten met arbeidsmigranten aangaan (N=51)	3,67. (1,03)
Mijn organisatie zal meer statushouders / vluchtelingen gaan uitlenen (N=51)	3,08. (0,900)
Mijn organisatie zal in de toekomst meer andere mensen dan arbeidsmigranten (bv. studenten) gaan uitlenen (N=51)	3,35. (0,931)

Notities: Antwoorden zijn gemeten op een schaal van 1, Helemaal niet van toepassing tot 6, Sterk van toepassing. De cellen geven gemiddelden met standaarddeviaties tussen haakjes.

9.5 Conclusie

De werkgevers die deelnamen aan onze enquête gaven aan dat de inzet van arbeidsmigranten tijdens de coronapandemie extra belangrijk was om hun bedrijf draaiende te houden. De coronacrisis lijkt nauwelijks tot meer duurzame of structurele veranderingen met betrekking tot de inzet van arbeidsmigranten te hebben geleid. Sommige werkgevers zeiden wel meer langdurige contracten aan deze werknemers aan te bieden.

Van vervanging van arbeidsmigranten door alternatief, reeds in Nederland aanwezig arbeidsaanbod, zoals statushouders, was geen sprake. De meeste werkgevers verwachten ook in de toekomst niet meer statushouders in plaats van arbeidsmigranten te gaan inzetten. Veel werkgevers verwachten in de toekomst wel meer gebruik te gaan maken van robots of andere vormen van automatisering. Ze zeiden echter ook dat niet alle werkzaamheden lenen zich voor robotisering lenen en dat de investeringen niet makkelijk op te brengen zijn. Als de overheid wil dat ze meer robotiseren of aanwezig personeel inzetten, dan zijn daar sterkere (financiële) prikkels voor nodig, eventueel te implementeren met wetgeving.

De geïnterviewde werkgevers verwachten in de toekomst steeds grotere problemen met het werven van arbeidsmigranten uit EU-lidstaten. Zowel uitzendorganisaties als andere werkgevers verwachten daarom een verschuiving naar arbeidsmigranten uit landen van buiten de Europese Unie. Daaruit blijkt dat arbeidsmigranten in de onderzochte sectoren als onmisbaar of heel moeilijk te vervangen worden gezien. Ook hier geldt dat regelgeving de alternatieven aantrekkelijker moet maken als de overheid niet wil dat werkgevers buiten de EU gaan werven. Anders verwachten wij dat deze werkgevers, bijvoorbeeld via detachering, toch voor arbeidsmigranten blijven kiezen.

Als grootste structurele probleem bij de inzet van arbeidsmigranten noemden de geïnterviewde werkgevers verder het gebrek aan huisvestingsmogelijkheden. Dit verklaart volgens de werkgevers waarom arbeidsmigranten soms op grote afstand van het werk wonen. Het zou bovendien een van de oorzaken van het hoge verloop onder arbeidsmigranten zijn. Het tekort aan huisvesting (en dus aan personeel) is volgens hen moeilijk op te lossen doordat gemeenten vaak niet meewerken aan de realisatie van nieuwe huisvestingslocaties.

Literatuur

- Pekkeriet, E. & Splinter, G. (2020). *Arbeid in de toekomst: Inzicht in arbeid en goed werkgeverschap in de tuinbouw*. Wageningen, Wageningen University & Research, Rapport 2020-002. 38 blz. <https://doi.org/10.18174/511027>.
- Pot, F. (2018). Kortcyclische arbeid: maar sommigen zijn meer ongelijk dan anderen, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (34)2, p. 187-199.
- Siegmann, K.A, Ivosevic, P., & Visser, O. (2021). *Working Like Machines: Exploring effects of technological change on migrant labour in Dutch horticulture (No. 691)*. ISS Working Paper Series/General Series. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/137005>.

Appendix 9.A Methodiek

Onderzoeksmethoden en dataverzameling

Het deelonderzoek waarin gekeken is naar de ervaringen en verwachtingen van werkgevers van arbeidsmigranten vormde het laatste deel van dit onderzoeksproject. Werkgevers uit de vlees-, distributie- en land- en tuinbouwsector werden in september 2021 benaderd met het verzoek om mee te doen aan een speciaal opgestelde enquête. Ook bedrijven uit andere sectoren die werken met arbeidsmigranten konden meedoen; respondenten dienden wel aan te geven in welke sector ze werkzaam zijn. Het gaat om een zevental uitleners, werkzaam in de volgende sectoren: bouw en techniek (4x), zakelijke dienstverlening, chauffeursdiensten en de farmaceutische en voedingsmiddelenindustrie. De niet-uitleners zijn werkzaam in de volgende sectoren: boomkwekerij en planten, groente- en fruitverwerking, kaasverwerking, verpakkingindustrie en logistiek. Het gaat om een vijftal niet-uitleners.

De enquête is aangemaakt via Qualtrics en vervolgens elektronisch gedeeld, zowel met behulp van een hyperlink als met behulp van een QR-code. Aanvankelijk viel de respons tegen. Het projectteam heeft ongeveer 470 verschillende organisaties en individuele contactpersonen benaderd met het verzoek om de enquête zelf in te vullen dan wel uit te zetten binnen het eigen netwerk. Daarnaast hebben projectteamleden de enquête gedeeld via LinkedIn. Ondanks deze breed ingezette sneeuwbalmethode, bleef de respons in het laatste kwartaal van 2021 steken op ongeveer 50 respondenten.

Daarom hebben we eind 2021 besloten om ook interviews met werkgevers te houden. In januari en februari 2022 zijn in totaal acht interviews gerealiseerd, waarvan vijf met inlenende werkgevers, twee met uitzenders, en één met een huisvester. De interviews waren semigestructureerd, zodat kon worden doorgevraagd naar onder meer praktijkvoorbeelden. Verder heeft een afvaardiging van het projectteam eind januari een werkbezoek afgelegd bij een inlenend bedrijf waar arbeidsmigranten werkzaam zijn. Tijdens dit werkbezoek werd een rondleiding aangeboden door het distributiecentrum en werden we ingelicht over de gehele gang van zaken binnen het bedrijf tijdens en de gevolgen van de aanhoudende coronaperiode van corona.

Uiteindelijk heeft de enquête een respons van 141 respondenten opgeleverd, dus veel meer dan de 50 respondenten van eind december 2021 (en ook ruimschoots meer dan de beoogde 90 respondenten). Niettemin presenteert het hoofdstuk niet alleen kwantitatieve resultaten maar worden deze waar mogelijk en nuttig aangevuld met (achtergrond)informatie uit de interviews.

Operationalisering van begrippen

In de enquête hebben we onderscheid gemaakt tussen zogenaamde inleners, niet-uitleners en uitleners. Inleners zijn de inlenende partij, ofwel het bedrijf dat arbeidsmigranten via een uitzendbureau werft en inzet. Uitzenders zijn uitzendbureaus en aanverwante organisaties. Zij hebben de arbeidsmigranten uiteindelijk onder contract staan. De term niet-uitlener gebruiken we voor alle partijen die niet uitlenen. Deze groep omvat niet alleen inleners, maar ook organisaties die arbeidsmigranten als ZZP'er of freelancer inzetten, dan wel zelf in dienst hebben. Dit onderscheid is gemaakt omdat de manieren waarop deze organisaties te maken hebben met arbeidsmigranten significant van elkaar verschillen. In de enquête zelf zijn veelal specifieke items gebruikt voor uitleners en niet-uitleners (en dan vooral inleners). De reden is dat niet alle vragen van toepassing waren afhankelijk van de rol die een organisatie vervult.'

Data-analyse

Met behulp van statistiekprogramma SPSS hebben we eerst de enquête data opgeschoond. Vervolgens hebben we beschrijvende tabellen gemaakt om inzicht te krijgen in de frequentie van bepaalde antwoorden. We hebben kruistabellen gemaakt om gemiddelden en standaarddeviaties voor specifieke subgroepen te berekenen. Het hoofdstuk presenteert uiteindelijk de meest relevante resultaten alsmede enkele in het oog springende zaken.

De interviews zijn geanalyseerd aan de hand van trefwoorden die ook in de enquête (veelvuldig) voorkomen. Voorbeelden zijn: (arbeids)migranten, functie, relatie, (arbeids)verhoudingen, verantwoordelijkheid/-heden, verandering(en), structureel, toekomst, robotisering, problemen, obstakels, belang, relevant(ie), instanties, werving/werven, uitzendbureau/uitzender, inlener, werkgever, verzekering, huisvesting, (herkomst)land, arbeidsbemiddelaars, motief/motieven, overleg, corona(crisis), impact, ziek(te), samenwerking.

Appendix 9.B Achtergrondinformatie: structurele problemen

In deze appendix gaan we nader in op enkele structurele problemen die niet-uitleners (inleners en directe werkgevers) ondervinden met de inzet van arbeidsmigranten. Deze appendix is gebaseerd op onze interviews met werkgevers. Gezien het beperkte aantal interviews geeft deze appendix geen representatief beeld. Huisvesting wordt in het publieke debat als structureel probleem gezien in het proces van werken met arbeidsmigranten, en dit werd in de interviews met werkgevers bevestigd.

Huisvesting

Interviewrespondenten zijn het erover eens dat de huisvesting van arbeidsmigranten het grootste structurele probleem is. De meest aangevoerde argumenten zijn het ontbreken van beleid en het weigeren van gemeenten om medewerking te verlenen (vanwege tegengeluiden uit de buurt) aan het realiseren van huisvesting. Zie uitgebreider hoofdstuk 6 over het huisvestingsvraagstuk.

Zo stelt één van de geïnterviewden, werkzaam bij een inlenend bedrijf in de kaassector, dat er bij gemeenten een blinde vlek is als het gaat om het huisvesten van arbeidsmigranten.

“Als je al ziet dat zelfs het uitzendbureau moeite heeft met woonruimte vinden, dan is dat toch raar ... dat het uitzendbureau een woningbouworganisatie heeft, maar zelfs daarmee willen veel gemeenten vaak niet samenwerken. Op die manier wordt het vrijwel onmogelijk gemaakt” (2022-02-02 kaasverwerker).

Als gevolg hiervan worden arbeidsmigranten vaak noodgedwongen op grote afstand van het werk gehuisvest. Dit beeld wordt geschetst door interviewrespondenten in verschillende delen van het land (Limburg, Gelderland, Overijssel, Noord-Holland). Door de beperkte mogelijkheden om arbeidsmigranten te huisvesten, zien werkgevers en uitzendbureaus zich genooddakt creatief om te gaan met het vinden van huisvesting. Zo zijn er voorbeelden genoemd door interviewrespondenten waarin medewerkers op het stuk land van het (inlenende) bedrijf wonen (2022-02-08, uitzender), of in door de eigenaar aangeschafte vakantiewoningen (2022-01-10, uitzender vleessector). Eerstgenoemde heeft een huisvestinglocatie naast de kassen liggen, naar zijn zeggen een prachtige plek, maar ook daarvoor gold dat er erg veel weerstand uit de buurt klonk.

Een andere geïnterviewde (2022-01-10, uitzender vleessector) benoemt het gebrek aan kwalitatief goede huisvesting als reden voor het bovenmatige verloop onder medewerkers, naast het werk dat ze doen en de arbeidsomstandigheden waarin ze werken:

“Het massaal opvangen van deze werknemers is dus een groot probleem, omdat er simpelweg niet veel beschikbaar is. Zodoende krijg je ook dat werkgevers snel genoeg nemen met bepaalde huisvesting. En als er dan geen perspectief is voor de werknemers zelf, dan vertrekt deze logischerwijs naar een plek waar het beter is.”

Dit kan in Nederland zijn, bij een ander bedrijf in dezelfde sector of in een andere sector, maar het kan een terugkeer naar het herkomstland betekenen of doormigratie naar een ander EU-land.

Robotisering versus piekarbeit

Op het gebied van robotisering hebben al veel ontwikkelingen plaatsgevonden, ook vóór de coronacrisis. Eén geïnterviewde (2022-01-13 distributiecentrum) noemt robotisering als een langdurig proces waarbij steeds afzonderlijke delen van het productieproces worden geautomatiseerd. Deze respondent (werkzaam bij een groot distributiecentrum voor een supermarkt-

keten) benadrukte dat niet elk productie-onderdeel kan worden geautomatiseerd, omdat er nog te veel handmatige handelingen zijn vereist (of gewenst), zoals bij maaltijdpakketten. Een andere geïnterviewde (2022-01-27, vleesverwerker) noemt het feit dat bepaalde producten alleen tijdens feestdagen worden aangeboden, zoals konijnschotels die in twee standaardmaten worden geproduceerd, maar wel handmatig worden ingepakt. Deze respondent (werkzaam bij een vleesverwerkingsbedrijf) vertelde dat voor deze seizoenspieken extra medewerkers worden aangetrokken, die na afloop van het seizoen in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw gaan werken (ook weer op seizoensbasis). Het robotiseren van dit soort piekarbeid ligt voor deze respondent niet voor de hand.

Eerstgenoemde respondent van het distributiecentrum (2022-01-13 distributiecentrum) verwacht dat robotisering alleen maar gaat toenemen, maar dat het jaren duurt om volledige geautomatiseerde distributiecentra te maken vanwege de grote investeringen die bedrijven moeten doen en de voortdurende ontwikkelingen van technologie. Een andere respondent (4) bevestigt dit door te stellen dat het vinden van werknemers een groot probleem is voor zijn bedrijf (vleesverwerker), en dat arbeidsmigranten daarom van groot belang zijn. Het wordt echter ook moeilijker om voldoende arbeidsmigranten te vinden, waardoor het automatiseren van bedrijfsprocessen pure noodzaak is – en daarom heeft het bedrijf recent een nieuwe locatie geopend die vergaand gemechaniseerd en gerobotiseerd is. De respondent van een groente- en fruitverwerkingsbedrijf (2022-01-12 groente en fruitverwerker) beaamt dit en zegt robotisering te gebruiken om het bedrijf verder te kunnen laten groeien, zonder dat er nieuwe werknemers hoeven te worden aangetrokken. Ook de geïnterviewde kaasverwerker zegt dat de robotiseringsplannen van zijn bedrijf niet betekenen dat de vaste werknemers overbodig worden: als voorbeeld wordt de inpakmachine van de cheddar kaas genoemd, die vorig jaar is geïnstalleerd en het werk van vier productiemedewerkers heeft overgenomen. Deze respondent gaf aan dat dit enkel geldt voor medewerkers uit de flexibele schil, in het geval van dit bedrijf zijn dat de productiemedewerkers, en niet voor overige (vaste) functies.

Ook de geïnterviewde uitzender in de vleessector (2022-01-10 uitzender vleessector) ziet robotisering als een goede oplossing:

“De vleessector is om allerlei redenen niet de ideale werkplek ... er zijn overal in Europa banen en kansen, dus waarom zouden ze in de vleessector willen werken? Het zal om die reden altijd een uitdaging zijn om mensen te vinden ... en daarom staat de vleessector altijd vooraan bij het bedenken van oplossingen, bijvoorbeeld in de zin van robotisering of mensen uit andere herkomstlanden vinden.”

Het eerder genoemde hoge verloop onder werknemers is echter vaak nadelig in combinatie met de automatisering van bedrijven, aangezien het tijd kost voordat nieuwe werknemers het hele proces onder de knie hebben. Bij het bedrijf van een andere vleesverwerker (2022-01-13 vleesverwerker) hebben ze om die reden een innovatief systeem bedacht dat bijna elk onderdeel van het productieproces industrieel kan uitvoeren, met minimale kennis van de medewerker die dit betreffende onderdeel bedient. Zo wordt de drempel voor nieuwe medewerkers lager, echter, er schuilt wel het gevaar dat het werk op die manier saai wordt.

(Shift in) Herkomstlanden

Men ziet over het algemeen een groter verloop onder medewerkers tijdens en door de coronacrisis, en ook een verschuiving in de herkomstlanden. Echter, niet elk bedrijf gaat mee in deze verschuiving, omdat het ook fricties kan opleveren: de geïnterviewde kaasverwerker benoemt namelijk dat het kan leiden tot taalproblemen, en op die manier minder efficiëntie in het werk, waardoor men ook niet al te veel wil inzetten op verschillende landen. De respondent van het groente- en fruitverwerkingsbedrijf zegt dat het bedrijf waar hij werkzaam is hier ook zo over

denkt, en dat het op zoek gaat naar goede 'matches': de grootste groep arbeidsmigranten bestaat uit Polen, maar volgens de respondent wordt deze groep kwalitatief minder (meer mensen met problemen) - mede door een hoge vergrijzing in Polen en een snelle economische ontwikkeling van de nationale economie, zodat het voor veel Polen aantrekkelijker wordt om in het thuisland werk te zoeken. Om die reden telt het bedrijf steeds meer Slowaken en Bulgaren. Ook het aantal Turken groeit, omdat dit volgens de respondent een goede match is met Bulgaren, waardoor specifiek wordt ingezet op medewerkers uit landen die het goed met elkaar kunnen vinden.

Er is echter geen sprake van een overvloed aan werknemers, aangezien de huidige vraag naar werk het aanbod overstijgt in de cruciale sectoren, dus niet elk bedrijf kan kieskeurig zijn hierin. Bovenstaande geïnterviewden uit de groente- en fruit en kaassector zeggen dat hun bedrijven eerder minimale taalbeheersing Engels als vereiste hadden, maar dat dit vandaag de dag simpelweg voor personele problemen zou zorgen en niet langer haalbaar is, en dat ze dit daarom hebben laten vallen. Een andere geïnterviewde (2022-02-08, uitzender) durfde zelfs te stellen dat ongeveer 80% van de bedrijven in Nederland het personeelstekort als nummer één knelpunt beschouwen.

Het werven en intern opleiden van Aziaten ligt zodoende in de lijn der verwachting, maar dan moet het wel de bedoeling zijn dat dit mensen betreft die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen. Voor minder dan een jaar werk is het minder relevant om mensen uit Azië te werven. Dit is dan ook een reden om Polen en andere arbeidsmigranten die bereid zijn te willen blijven, ook daadwerkelijk een langdurig contract aan te bieden. Het opdrogen van het arbeidsaanbod is hier dus een belangrijk speerpunt in het HR-beleid van bedrijven.



Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL V

Hoofdstuk 10 De impact van de coronacrisis op 'ongedocumenteerde' arbeidsmigranten in Nederland

**Anita Böcker
Tesseltje de Lange**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

10.1 Inleiding.....	293
10.2 Aantallen en kenmerken van ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland	294
10.3 Impact van de coronapandemie	296
10.4 Hulpverlening	300
10.5 Tijdelijke bed-bad-broodvoorzieningen.....	303
10.6 Vaccinatie	305
10.7 Werking bestaande regelgeving en coronamaatregelen	307
10.8 Lessen, 'good practices' en oplossingsrichtingen	309
10.9 Samenvatting en conclusies.....	311
Literatuur	313

10 De impact van de coronacrisis op ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland

Anita Böcker en Tesseltje de Lange

10.1 Inleiding

Arbeidsmigranten zijn ‘in normale tijden’ tamelijk onzichtbaar. De coronacrisis bracht voor een breder publiek aan het licht dat deze migranten veelal essentiële werkzaamheden vervullen, maar tegelijkertijd kwetsbaar zijn voor ongezonde en oneerlijke werk- en woonomstandigheden. Die onzichtbaarheid en kwetsbaarheid gelden in versterkte mate voor arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie die zonder verblijfs- en werkvergunning in Nederland verblijven en werken.

In dit hoofdstuk en het volgende onderzoeken we de impact die de coronacrisis heeft gehad op deze ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Ook bekijken we welke lessen volgens verschillende betrokkenen uit de coronacrisis moeten worden getrokken en of deze crisis openingen heeft geboden voor maatregelen om de leefomstandigheden van deze categorie ongedocumenteerden te verbeteren. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op documentanalyse en interviews bij ngo's. Het volgende hoofdstuk is gebaseerd op interviews met ongedocumenteerde arbeidsmigranten.

Belangrijk om op te merken is dat ons onderzoek niet op uitgeprocedeerde asielzoekers (ongedocumenteerden met een asielzoekersverleden) was gericht. Er bestaat echter wel een zekere overlap tussen beide categorieën migranten zonder verblijfsrecht. Overigens kunnen ook arbeidsmigranten uit EU-lidstaten hun verblijfsrecht verliezen als ze na korte tijd (korter dan een jaar) in Nederland te hebben gewerkt langdurig (langer dan zes maanden) zonder werk zijn komen te zitten. De EU-arbeidsmigranten voor wie dit geldt, hebben in de regel geen toegang tot uitkeringen en andere sociale voorzieningen; ze hebben – onder normale omstandigheden - bijvoorbeeld ook geen toegang tot reguliere opvangvoorzieningen voor daklozen.¹

Bronnen

Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een analyse van mediaberichten en overheids- en andere documenten. Daarnaast kregen we van Stichting FairWork cijfers over en beschrijvingen van corona-gerelateerde vragen en klachten die ongedocumenteerde arbeidsmigranten bij deze ngo indienden. Aanvullende informatie verkregen we uit enkele interviews met ngo's en andere hulporganisaties, afgenomen tussen november 2020 en februari 2022, en van de klankbordgroep van het project, waarin zowel publieke als private organisaties vertegenwoordigd zijn.

Krantenberichten vormen de belangrijkste bron van informatie voor dit hoofdstuk. Voor het vinden van relevante berichten is gezocht in NexisUni. Gezocht is met de volgende zoekopdrachten (periode maart 2020 t/m december 2021):

¹ Onderzoeksinstituut IVO doet in samenwerking met hulpverleningsorganisaties onderzoek naar Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten die dakloos zijn of zich op andere manier in een kwetsbare positie bevinden (Jansen Lorkeers e.a. 2022).

- (hlead(corona* OR covid*) and ongedocumenteerden OR "zonder verblijfsvergunning") and length > 100
- hlead(corona* OR covid*) and illegalen) and length > 100
- (hlead(corona* OR covid*) and schoonmaakster* OR "huishoudelijke hulp" OR werkster*) and length > 100

Weinig berichten gingen specifiek over ongedocumenteerde arbeidsmigranten. De eerste twee zoekopdrachten leverden veel artikelen over de opvang van ongedocumenteerden (en andere daklozen) op. In de meeste ervan werd geen onderscheid gemaakt tussen migranten met een asielzoekersverleden en andere ongedocumenteerden en soms werd evenmin onderscheid gemaakt tussen ongedocumenteerde migranten en werk- en dakloos geraakte arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. De laatste zoekopdracht leverde vooral artikelen op over zorgbehoevenden die vanwege corona geen huishoudelijke hulp meer kregen, over thuiszorgmedewerkers die vanwege corona niet meer welkom waren bij cliënten en – najaar 2021 over de oplopende wachttijden voor huishoudelijke hulp onder de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) in een aantal gemeenten. Slechts een handvol artikelen ging over ongedocumenteerde huishoudelijke hulpen. Na verwijdering van dubbele en niet-relevante artikelen bleven in totaal ruim 100 artikelen over.

Opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 geeft een overzicht van schattingen van aantallen ongedocumenteerden door onder meer hulpverleners. Paragraaf 3 beschrijft de gevolgen van de coronapandemie voor ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Paragraaf 4 beschrijft de hulpverlening aan deze groep door ngo's en particuliere initiatieven. De daaropvolgende paragrafen gaan in op twee onderwerpen die relatief veel aandacht in de media kregen: tijdelijke bed-bad-broodvoorzieningen (paragraaf 5) en de vaccinatie van ongedocumenteerden (paragraaf 6). Paragraaf 7 brengt in kaart hoe de coronamaatregelen, in combinatie met de Koppelingswet, hebben uitgepakt voor ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Paragraaf 8 geeft een overzicht van wat verschillende betrokkenen zien als lessen uit de coronacrisis, voorbeelden van 'good practices' en mogelijke oplossingsrichtingen. Paragraaf 9 geeft een samenvatting en conclusies.

10.2 Aantallen en kenmerken van ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland

In enkele krantenartikelen wordt geschat om hoeveel ongedocumenteerden het gaat en wat de belangrijkste herkomstlanden en/of economische activiteiten van ongedocumenteerden zijn. Eén artikel noemt als grote gemeenschappen die een 'schaduwconomie' vormen: Brazilianen, Filipijnen, Indonesiërs, Ghanezen en Nigerianen. 'Het zijn vaak schoonmakers, van particulieren en van horeca, tuinmannen en -vrouwen, kinderreisjes, klussers of ze werken elders zwart.'² In een ander artikel noemt een Rotterdamse hulpverlener als herkomstlanden van grotere groepen ongedocumenteerden: Indonesië, China, Brazilië, de Filipijnen, Eritrea en Nigeria. Ze zouden niet alleen als schoonmakers werkzaam zijn, maar ook als oppassers, klusjesmannen, stukadoors,

² 'Ongedocumenteerde Patrícia verloor 80 procent van haar inkomsten', NRC, 31 maart 2020.

elektriciens, kappers.³ In andere berichten wordt melding gemaakt van ongedocumenteerden die in de seksindustrie werkzaam zijn.⁴

Een Amsterdamse hulpverlener schat het aantal ongedocumenteerde arbeidsmigranten in haar stad op rond de 20.000. Deze groep wil volgens haar – anders dan ongedocumenteerden met een asielzoekersverleden, die belang hebben bij zichtbaarheid – ‘onder de radar’ blijven, omdat ze zwart werken.⁵ Een andere Amsterdamse hulpverlener, die een hulpactie voor ongedocumenteerde Braziliaanse gezinnen coördineert, schat alleen al het aantal Braziliaanse ongedocumenteerden in zijn stad op 15.000.⁶ Ook een hulpverlener van Dokters van de Wereld (een organisatie die medische zorg biedt aan mensen zonder zorgverzekering) schat dat er alleen al in Amsterdam 15.000 tot 20.000 Braziliaanse arbeidsmigranten wonen – en lijkt daarbij aan te nemen dat deze hele groep ongedocumenteerd is.⁷ (Ter vergelijking: volgens het CBS telde Nederland begin 2021 ruim 35.000 geregistreerde inwoners met een Braziliaanse achtergrond, onder wie 23.674 in Brazilië geboren personen en 2.130 personen met twee in dat land geboren ouders.⁸) Volgens de Amsterdamse ombudsman verblijven er tussen de 10.000 en 30.000 ongedocumenteerden in Amsterdam.⁹

Volgens een persbericht van de FNV zijn er ‘tienduizenden huishoudelijk werkers in ons land’ die door corona zonder werk en inkomen zitten, van wie er ‘heel veel’ geen verblijfsstatus hebben.¹⁰ FNV-bestuurder Herrie Hoogenboom, die verantwoordelijk is voor het Migrant Domestic Workers netwerk, spreekt van een ‘enorm kwetsbare groep van zo’n 75.000 personen’.¹¹ In een brief aan de minister van SZW schat de FNV dat 40.000 tot 75.000 ongedocumenteerde migranten diensten als schoonmaak en zorg verlenen aan particuliere huishoudens.¹²

Hulpverleners van Dokters van de Wereld beschouwen de vaccinatie van ongedocumenteerden als een mogelijkheid om tot een betere schatting van het aantal ongedocumenteerden in Nederland te komen. Volgens hen is de laatste ‘officiële schatting’ dat het om 35.000 personen gaat, maar gaat het in werkelijkheid om een veel groter aantal.¹³ In september 2021 blijkt uit cijfers

³ ‘De grootste Rode Kruisactie sinds de Watersnoodramp’, de Volkskrant, 15 mei 2020.

⁴ ‘Niet zoenen en eerst onder de douche’, Het Parool, 11 april 2020; ‘Sekswerkers gaan met veel gevaar ondergronds’, de Volkskrant, 29 april 2021.

⁵ ‘Ik help ze om mens te blijven’, Het Parool, 7 juli 2020.

⁶ ‘Zonder papieren, en nu ook geen werk’, Het Parool, 27 april 2020; ‘Ook dit is corona: babysitter Kylie verkoopt zelfgebakken brood om te overleven’, rtlnieuws.nl, 6 februari 2021.

⁷ ‘Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?’, Trouw, 8 april 2021.

⁸ CBS Statline, Bevolking; geslacht, lft, generatie en migr.achtergrond, 1 jan; 1996-2022, <https://opendata.cbs.nl>. Ongedocumenteerden kunnen zich niet laten inschrijven in de Basisregistratie Personen; zij zijn dus niet inbegrepen in de cijfers van het CBS.

⁹ ‘Ombudsman vraagt aandacht voor kwetsbaarheid ongedocumenteerden’, ombudsmanmetropool.nl, 22 februari 2021.

¹⁰ ‘Help onze huishoudelijk werkers! Iedereen in dit land verdient bescherming, ook zonder verblijfstatus’, fnv.nl, 25 april 2020.

¹¹ ‘Zwarte hulp zit zonder werk, en geld’, de Volkskrant, 27 maart 2020.

¹² ‘Noodsituatie huishoudelijk werkers tijdens corona-crisis’, brief d.d. 24 april 2020 van FNV aan minister Koolhaas.

¹³ ‘Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?’, Trouw, 8 april 2021.

van de GGD dat zich in Amsterdam tot dan toe 8.261 mensen zonder burgerservicenummer hebben laten vaccineren. In het krantenbericht wordt gesproken van een 'relatief laag aantal'.¹⁴

Een woordvoerder van PICUM (een netwerk van organisaties die ongedocumenteerde migranten steunen) meldt dat schattingen van het aantal ongedocumenteerden in Europa uiteenlopen van twee tot vier miljoen personen.¹⁵

In veel schattingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen ongedocumenteerden met een asielzoekersverleden en andere ongedocumenteerden. Dit geldt ook voor een in 2020 gepubliceerde schatting die in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid is gemaakt. De onderzoekers gebruiken twee verschillende schattingsmethodes, die heel verschillende uitkomsten opleveren. Hun conclusie is dat het aantal ongedocumenteerd in Nederland verblijvende migranten in 2017-2018 ergens tussen de 23.000 en 58.000 lag.¹⁶

Door ons geïnterviewde medewerkers van ngo's wezen op de heterogeniteit binnen de categorie van ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Zo zijn alle ongedocumenteerden aangewezen op informele arbeid om in hun levensonderhoud te voorzien, maar terwijl Filipijnen en Indonesiërs vooral in particuliere huishoudens werkzaam zijn, lijken migranten uit Latijns-Amerika in meer verschillende sectoren, met name ook de bouw en de horeca, te werken. Filipijnse en Indonesische huishoudelijk werkers zouden beter betaald worden en makkelijker aan werk komen dan Ghaneese of Nigeriaanse ongedocumenteerden op zoek naar werk in particuliere huishoudens. Chinese ongedocumenteerden zijn nog meer onzichtbaar dan ongedocumenteerden uit andere herkomstlanden. Onder de ongedocumenteerden bevinden zich ook migranten die een verblijfsvergunning in een ander EU-land (Italië of Spanje) hadden of hebben, maar die in Nederland verblijven en werken. Een respondent wees er verder op dat het mede afhankelijk is van de hulpverleners die bij ngo's werkzaam zijn welke groepen ongedocumenteerden bereikt worden. De ongedocumenteerde arbeidsmigranten die bij ngo's in beeld zijn, vormen daarom geen afspiegeling van de totale categorie van ongedocumenteerde arbeidsmigranten.¹⁷

Ook uit een rapport van de Amsterdamse ombudsman over de leefomstandigheden van ongedocumenteerden blijkt dat ongedocumenteerde arbeidsmigranten een heterogene groep vormen. Zo verschillen de routes die zijn gebruikt om naar Nederland te komen en zijn sommige gemeenschappen beter georganiseerd dan andere.¹⁸

10.3 Impact van de coronapandemie

Eind maart 2020 verschijnen de eerste berichten over ongedocumenteerde migranten die hun inkomsten – vaak uit schoonmaakwerk bij particuliere huishoudens – zien slinken of zelfs geheel zien wegvallen doordat hun werkgevers hun diensten niet meer nodig hebben of niet meer kunnen betalen of uit vrees voor besmetting liever geen andere mensen meer over de vloer hebben.¹⁹ De ongedocumenteerden – vrouwen en een enkele man, uit Brazilië, Chili, Indonesië – die in deze artikelen aan het woord komen, vertellen dat ze meestal niet doorbetaald krijgen. Als

¹⁴ 'GGD's mogen binnenkort vaccinatiebewijzen afgeven aan mensen zonder bsn-nummer', de Volkskrant, 21 september 2021.

¹⁵ 'Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?', Trouw, 8 april 2021.

¹⁶ Van der Heijden e.a. 2020.

¹⁷ Interviews WP1-11, WP1-23, WP1-42.

¹⁸ Ombudsman Metropool Amsterdam 2021.

¹⁹ 'Zwarte hulp zit zonder werk, en geld', de Volkskrant, 27 maart 2020; 'Ongedocumenteerde Patricia verloor 80 procent van haar inkomsten', NRC, 31 maart 2020.

ze wel doorbetaald krijgen, lijkt dat vaak te zijn omdat ze al lang voor de betreffende werkgever werken.²⁰ De geïnterviewde migranten lijken niet zozeer bang te zijn voor het virus als wel voor het instorten van hun bestaan in Nederland. Ze kennen voorbeelden van ongedocumenteerden die al op straat zijn komen te staan omdat ze de huur niet meer konden betalen.²¹ Vergelijkbare verhalen worden opgetekend door de Amsterdamse ombudsman, die in de periode maart – juli 2020 onderzoek doet naar de leefomstandigheden van ongedocumenteerden.²²

Uit deze en latere artikelen blijkt dat ongedocumenteerden die soms al vele jaren in hun eigen levensonderhoud voorzagen, nu aangewezen raken op hulp van maatschappelijke organisaties, die bijvoorbeeld voedselpakketten uitdelen. Volgens sommige berichten kunnen ongedocumenteerden niet terecht bij ‘reguliere’ voedselbanken.²³ Dokters van de Wereld meldt door corona nieuwe groepen ongedocumenteerden, waaronder arbeidsmigranten, in beeld te hebben gekregen: ‘Normaal gesproken komt die groep niet snel naar ons toe, omdat zij door allerlei baantjes wel een consult kunnen betalen als ze zorg nodig hebben. Maar door corona verloren veel van deze migranten hun werk en hebben ze geen geld meer.’²⁴ Ook het Rode Kruis meldt meer zicht te hebben gekregen op ongedocumenteerde gezinnen. ‘Veel van deze mensen zijn hun banen in bijvoorbeeld de horeca of schoonmaakbranche kwijtgeraakt. De woningen die ze tegen schandalig hoge prijzen huren, zijn onbetaalbaar geworden. Of ze kunnen niet meer bij familie logeren’, aldus het hoofd nationale hulp van de organisatie. In Amsterdam zouden ‘tientallen’ ongedocumenteerde gezinnen met kinderen dakloos zijn geraakt. Landelijk zou het om ‘grootweg 500’ gezinnen gaan.²⁵

Enkele van de door journalisten geïnterviewde migranten zijn actief in het Migrant Domestic Workers netwerk van de FNV.²⁶ In april 2020 roept de FNV minister Koolmees van SZW op om een regeling te treffen voor de huishoudelijk werkers die door corona zonder werk en zonder inkomen zitten en die geen beroep kunnen doen op de door het kabinet getroffen noodmaatregelen. De FNV wijst daarbij speciaal op de groep van ongedocumenteerden, voor wie er ook geen ander adequaat vangnet is.²⁷ Met steun van de FNV is voor deze groep een crowdfunding actie gestart.²⁸ De oproep van de FNV krijgt weinig aandacht in de media. Begin juli 2020 berichten enkele kranten er alsnog over, naar aanleiding van de publicatie van een verkenning van de SER naar de markt voor persoonlijke dienstverlening en een persbericht van de FNV daarover.²⁹ In deze berichten worden ongedocumenteerden overigens niet genoemd.³⁰

²⁰ ‘Zwarte hulp zit zonder werk, en geld’, de Volkskrant, 27 maart 2020.

²¹ ‘Schoonmaakster Lucia uit Brazilië: Corona is overal. Mijn huis is hier’, Het Parool, 27 april 2020.

²² Ombudsman Metropool Amsterdam 2021.

²³ ‘De grootste Rode Kruisactie sinds de Watersnoodramp’, de Volkskrant, 15 mei 2020; ‘Grootste Rode Kruisactie sinds de watersnood’, Nederlands dagblad, 19 mei 2020; ‘Ook dit is corona: babysitter Kylie verkoopt zelfgebakken brood om te overleven’, [rtlnieuws.nl](https://www.rtlnieuws.nl), 6 februari 2021.

²⁴ ‘Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?’, Trouw, 8 april 2021.

²⁵ ‘Coronacrisis drijft ongedocumenteerde gezinnen de straat op’, Het Parool, 26 januari 2021.

²⁶ ‘Zwarte hulp zit zonder werk, en geld’, de Volkskrant, 27 maart 2020; B. Hofstede, ‘Huishoudelijk werkers zijn de stille kracht van de emancipatie. Maar juist nu zijn ze extra kwetsbaar’, De Correspondent, 9 april 2020.

²⁷ ‘Welke hulp is er voor ongedocumenteerde schoonmakers?’, Het Parool, 4 mei 2020; ‘Noodsituatie huishoudelijk werkers tijdens coronacrisis’, brief d.d. 24 april 2020 van FNV aan minister Koolhaas.

²⁸ ‘Help onze huishoudelijk werkers! Iedereen in dit land verdient bescherming, ook zonder verblijfstatus’, fnv.nl, 25 april 2020); voor de crowdfunding actie, zie: www.gofundme.com/f/domesticworkerssupportaidnow.

²⁹ SER 2020, ‘FNV roept op tot volwaardige rechten huishoudelijk werkers’, fnv.nl, 3 juli 2020.

³⁰ ‘FNV roept op tot gelijke rechten voor huishoudelijk werkers’, Dagblad van het Noorden, 4 juli 2020.

Ook veel sekswerkers kunnen tijdens de lockdowns geen beroep doen op de noodmaatregelen van het kabinet, omdat ze niet bij de Kamer van Koophandel staan geregistreerd. Onder hen zijn ook ongedocumenteerden. In één artikel wordt bericht dat zij vaak doorwerken – andere niet-geregistreerde sekswerkers doen dat overigens ook – omdat ze anders in financiële nood zouden raken. Hierdoor zou besmettingsgevaar ontstaan.³¹ Een jaar na het begin van de pandemie signaleert een hulpverlener dat ongedocumenteerden die eerder zwart werkten in andere door corona getroffen branches nu hun heil zoeken in de seksindustrie.³² In de klankbordgroep van ons onderzoek bestond de indruk dat ongedocumenteerde vrouwen vaak worden gedwongen – overigens niet pas sinds corona – tot seks in ruil voor onderdak. Ook de Amsterdamse ombudsman ontving dergelijke signalen.³³

Een aantal ongedocumenteerde migranten voelt zich door het verlies van werk en inkomsten gedwongen om uit Nederland te vertrekken. De IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) registreert in 2020 een toename van het aantal verzoeken om vrijwillige terugkeerhulp van ongedocumenteerde migranten. ‘Het gaat vaak om mensen zonder verblijfsstatus die bijvoorbeeld in de schoonmaak of in restaurants werkten. Die hadden door de coronacrisis opeens geen werk meer, raakten daardoor in de problemen waarna ze bij ons een verzoek indienden voor hulp bij terugkeer’, aldus een woordvoerder van de IOM. In 2020 keren 182 veelal ongedocumenteerde Brazilianen met hulp van de IOM terug, tegenover 105 in 2019. Ook keren 100 ongedocumenteerde Indonesiërs terug, ongeveer evenveel als in 2019, toen er geen reisbeperkingen golden.³⁴

Of de coronapandemie tot meer uitbuiting van ongedocumenteerde arbeidsmigranten heeft geleid, is niet duidelijk. Bij het coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) werden in 2020 minder nieuwe slachtoffers van mensenhandel en van uitbuiting in de seksuele dienstverlening geregistreerd dan in 2019, maar het aantal meldingen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting in andere sectoren steeg juist.³⁵ De toename had vooral te maken met een groter aantal meldingen vanuit FairWork. In de cijfers van CoMensha wordt geen onderscheid gemaakt tussen slachtoffers met en zonder verblijfsrecht. De nationaliteiten worden wel geregistreerd. In 2020 werden 152 slachtoffers van arbeidsuitbuiting met een niet-EU nationaliteit geregistreerd, tegenover 125 in 2019. Vooral de aantallen meldingen van Indonesische, Colombiaanse, Filipijnse en Ghanese slachtoffers namen toe; het aantal meldingen van Nigeriaanse slachtoffers was juist lager dan in 2019. Nigerianen vormden in beide jaren verreweg de grootste groep slachtoffers van uitbuiting in de seksuele dienstverlening: 358 van de 626 slachtoffers met een niet-EU nationaliteit in 2019, 111 van de 257 slachtoffers met een niet-EU nationaliteit in 2020.³⁶

In enkele berichten uit voorjaar 2020 worden Oost-Europeanen genoemd als een groep die net als ongedocumenteerden (mogelijk) op straat komt te staan en een beroep kan gaan doen op daklozenopvang en de voedselpakketten van het Rode Kruis.³⁷ Najaar 2020 ziet de Rotterdamse Pauluskerk het aantal Oost-Europeanen dat op straat leeft daadwerkelijk toenemen. Zij

³¹ ‘Niet zoenen en eerst onder de douche’, Het Parool, 11 april 2020; zie ook: ‘Gesloten sekshuis Dalfsen baalt van thuiswerkende prostituees: oneerlijke concurrentie’, De Stentor, 5 april 2020.

³² ‘Sekswerkers gaan met veel gevaar ondergronds’, de Volkskrant, 29 april 2021.

³³ Ombudsman Metropool Amsterdam 2021.

³⁴ ‘Corona-epidemie dwingt ‘illegalen’ terug te keren naar huis’, De Gelderlander, 28 januari 2021.

³⁵ ‘Iedereen kan mensenhandel zien’, NRC, 19 oktober 2021; CoMensha, Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2020’, comensha.nl, juli 2021.

³⁶ Berekeningen auteurs op basis van cijfers verkregen van CoMensha.

³⁷ ‘Ieder zijn eigen vierkant’, Het Parool, 6 april 2020; ‘Dit is de grootste hulpactie sinds 1953’, AD/Haagsche Courant, 6 mei 2020; ‘Er slapen altijd mensen buiten, uit eigen wil of noodgedwongen’, AD/Haagsche Courant, 11 juni 2020.

zijn niet welkom in de gemeentelijke opvang als ze niet instemmen met terugkeer naar hun herkomstland. De hulpverlener van de Pauluskerk wijt hun dakloosheid aan hun structurele economische kwetsbaarheid.³⁸

Tekstkader 10.1: Meldingen en hulpvragen bij FairWork en LOS

Bij FairWork, een ngo die slachtoffers van arbeidsuitbuiting en mensenhandel bijstaat, meldden zich in 2020 in totaal 190 ongedocumenteerde arbeidsmigranten met corona gerelateerde problemen. Onder hen waren wat meer mannen dan vrouwen en de meesten waren afkomstig uit de Filipijnen, Brazilië, Egypte, Indonesië, Nigeria, Ghana en Colombia. De meesten deden schoonmaak- of huishoudelijk werk; anderen werkten in de horeca, de bouw of andere sectoren. De meesten meldden zich bij FairWork omdat ze waren ontslagen of veel minder werk hadden als gevolg van corona. Vaak bleken er echter ook andere problemen te spelen en in een aantal gevallen was onmiskenbaar sprake van arbeidsuitbuiting. FairWork zette tijdens de eerste coronagolf met steun van verschillende fondsen een noodfonds op voor ongedocumenteerden die zich in een noodsituatie bevonden. Dat maakte dat meer ongedocumenteerden zich bij FairWork meldden, waardoor FairWork zelf meer inzicht kreeg in de werk- en leefomstandigheden van deze groep arbeidsmigranten.

Bij de helpdesk van LOS (Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt), een ngo die mensen en organisaties die hulp bieden aan ongedocumenteerden informeert en steunt, kwamen in 2020 ruim 650 hulpvragen binnen – een toename van 15% ten opzichte van 2019 – en veel meer hulpvragen dan in voorgaande jaren betroffen ongedocumenteerde arbeidsmigranten. Vóór corona vormden ongedocumenteerde arbeidsmigranten een grotendeels onzichtbare groep, zowel voor LOS als voor de eerstelijns organisaties. Een medewerker van LOS lichtte toe dat deze ongedocumenteerden zich liever zelf proberen te redden en – anders dan uitgeprocedeerde asielzoekers – geen belang bij zichtbaarheid hebben omdat ze gemakkelijk uitzetbaar zijn.³⁹ Door de coronamaatregelen raakten velen werkloos en kwam de groep alsnog in beeld bij hulpverleners. Het bleek in ieder geval in Amsterdam om een veel grotere groep dan die van ex-asielzoekers te gaan. Hun grootste probleem was dat ze de huur niet meer konden betalen. De meesten wonen in onderhuur, in Amsterdam vaak in illegale onderhuur in corporatiewoningen. Wat daarnaast veel stress veroorzaakte, was dat ze geen geld meer konden overmaken naar familie in het herkomstland. LOS stuurde in maart 2020 een lobbybrief naar politieke partijen waarin de organisatie ervoor pleitte om ‘in het belang van de volksgezondheid’ de maatregelen die waren genomen om huurders te beschermen tegen huisuitzetting tijdelijk ook te laten gelden voor onderhuursituaties. Daarnaast pleitte LOS ervoor om, nu in veel winkels alleen pinbetalingen werden geaccepteerd, een basisbetaalrekening mogelijk te maken voor ongedocumenteerden.⁴⁰ In april 2021 pleitte LOS in een nieuwe lobbybrief voor ‘een permanent vangnet van onvoorwaardelijke opvang voor iedereen die dat nodig heeft’, met of zonder verblijfsvergunning.⁴¹

Beide organisaties constateerden dat corona de zichtbaarheid van deze groep ongedocumenteerden vergrootte en de gevolgen van hun preciaire werk- en leefomstandigheden en de grote afhankelijkheid van hun werkgevers aan het licht bracht. Ze constateerden ook dat corona voor sommige werkgevers een ‘eyeopener’ was. Bij de helpdesk van LOS meldden zich onder meer werkgevers, die soms heel betrokken bleken te zijn, maar die niet wisten welke rechten hun ongedocumenteerde hulp of werknemer had. Werkgevers kwamen ook wel eens met vragen over mogelijkheden tot legalisering, en waren dan verbaasd om te horen dat die er niet zijn. Ook FairWork constateerde dat sommige werkgevers zich pas tijdens de coronacrisis realiseerden dat ze werkgever waren en informatie nodig hadden over wat dit betekende. FairWork adviseerde ongedocumenteerde cliënten over hoe op te komen voor hun rechten en tegelijkertijd de relatie met de werkgever in stand te houden opdat ze hun werk

³⁸ ‘De overheid vormt geen schild meer voor de zwakken’, Trouw, 6 november 2020; ‘Elk mens telt... Onvoorwaardelijk’, AD/Rotterdams Dagblad, 7 november 2020.

³⁹ Zie ook S. van den Akker, Ongedocumenteerde Nigeriaanse migranten en hun preciaire werksituatie tijdens de COVID-19 pandemie in Nederland, [fairwork.nu](https://www.fairwork.nu), 13 december 2021.

⁴⁰ Lobby-brief voor het debat over maatregelen Corona in de Migratieketen, [stichtinglos.nl](https://www.stichtinglos.nl), 30 maart 2020.

⁴¹ Lobby-brief aan partijen bij de formatie, [stichtinglos.nl](https://www.stichtinglos.nl), april 2021.

later konden hervatten. De organisatie maakte ook voorbeeldbrieven die ongedocumenteerde werknemers konden versturen naar hun werkgever.⁴²

10.4 Hulpverlening

In veel artikelen komen hulpverleners aan het woord. Sommigen zijn werkzaam bij organisaties die al langere tijd opvang of andere hulp voor ongedocumenteerden organiseren, zoals het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS), Dokters van de Wereld, de Regenbooggroep in Amsterdam de Pauluskerk in Rotterdam en het Rode Kruis. Andere organisaties, waaronder kerken, zijn daar tijdens de coronacrisis mee begonnen.

Het Rode Kruis zamelt geld in voor voedselpakketten en boodschappenkaarten voor (onder anderen) ongedocumenteerden die door de coronacrisis hun inkomen zijn kwijtgeraakt. Woordvoerders van de organisatie spreken van de grootste hulpactie sinds de watersnoodramp van 1953.⁴³ Eind september 2020 doet het Rode Kruis een oproep aan de overheid om bij de hulpverlening en steunmaatregelen vanwege de coronacrisis extra rekening te houden met dak- en thuislozen en mensen zonder verblijfsstatus.⁴⁴ In januari 2021 kondigt de organisatie aan dat ze in samenwerking met lokale organisaties tijdelijke opvangplekken gaat aanbieden aan ongedocumenteerde gezinnen; de pilot start eind januari en zal tot 1 mei 2021 duren.⁴⁵ In de zomer van 2021 laat het Rode Kruis weten nog in ieder geval tot het eind van het jaar door te gaan met het verstrekken van voedselhulp; de nood onder ongedocumenteerden en andere kwetsbare groepen blijft hoog.⁴⁶ De organisatie deelde ook zelftesten en mondkapjes uit aan ongedocumenteerde migranten en opende de Whatsapp Helpdesk Anderstaligen, met hulplijnen in verschillende talen.⁴⁷

De leden van het FNV Migrant Domestic Workers netwerk starten een crowdfunding actie en richten de Stichting Noodhulp voor Migrant Domestic Workers op om geld in te zamelen voor ongedocumenteerde huishoudelijke hulpen.⁴⁸

In diverse berichten worden kleinschalige particuliere initiatieven genoemd, zoals een netwerk voor Braziliaanse gezinnen dat is opgezet door een Angolese Amsterdammer.⁴⁹ Deze initiatieven bieden vooral voedselhulp. Bij de reguliere lokale voedselbanken kunnen ongedocumenteerden in de regel niet terecht. De Haëlla Stichting zet samen met Fonds 1818 de website

⁴² 'Voorbeeldbrieven voor werkgever', [fairwork.nu](https://www.fairwork.nu), 17 april 2020.

⁴³ 'De grootste Rode Kruisactie sinds de Watersnoodramp', de Volkskrant, 15 mei 2020; Telegraaf, 15 mei 2020; de Volkskrant, 13 oktober 2020.

⁴⁴ 'Oproep Rode Kruis: meer oog nodig voor kwetsbare daklozen - corona in deze groep is gevaar voor de publieke gezondheid', Noordhollands Dagblad, 1 oktober 2020.

⁴⁵ 'Coronacrisis drijft ongedocumenteerde gezinnen de straat op', Het Parool, 26 januari 2021.

⁴⁶ 'Voedselpakketten blijven volgens Rode Kruis nodig: Stille ramp in Nederland', Algemeen Dagblad, 3 juni 2021; 'Rode Kruis: Noodhulp in Nederland nog hele jaar nodig', Het Parool, 3 juni 2021; 'Steeds meer Amsterdammers afhankelijk van voedselpakketten', Algemeen Dagblad.nl, 1 juli 2021.

⁴⁷ Rode Kruis 2022; 'Rode Kruis heeft nu ook Frans- en Spaanstalige WhatsApp-Hulplijn', [rodekruis.nl](https://www.rodekruis.nl), 2 december 2021.

⁴⁸ 'Help onze huishoudelijk werkers! Iedereen in dit land verdient bescherming, ook zonder verblijfstatus', [fnv.nl](https://www.fnv.nl), 25 april 2020; 'Noodsituatie huishoudelijk werkers tijdens coronacrisis', brief d.d. 24 april 2020 van FNV aan minister Koolhaas.

⁴⁹ 'Zonder papieren, en nu ook geen werk', Het Parool, 27 april 2020. Zie ook: 'Ongedocumenteerd, geen overheidssteun en €1.750,- huur. Onder ongedocumenteerde gezinnen in Amsterdam voltrekt zich een stille ramp', [mugmagazine.nl](https://www.mugmagazine.nl), 27 april 2020; 'In Amsterdam Zuidoost is het nu stil op straat', NRC, 27 mei 2020; 'De Bakkerij en Rode Kruis: voedselbonnen voor illegalen', Leidsch Dagblad, 13 oktober 2020.

www.kleinecoronahulp.nl/ op. Via deze site kunnen financiële bijdragen worden aangevraagd voor onder meer kleine initiatieven die voedselhulp of noodhulp organiseren voor ongedocumenteerden, dak- en thuislozen en andere kwetsbare mensen. Na maart en april 2020 ziet het fonds het aantal aanvragen ten behoeve van werkloze arbeidsmigranten, al dan niet ongedocumenteerd, toenemen. Landelijk maken ongedocumenteerden 21% uit van de mensen die door het fonds bereikt worden; in Amsterdam ligt dit percentage op 67%.⁵⁰

Volgens een woordvoerder van de voedselbank Amsterdam heeft de toegenomen concurrentie van andere partijen (die ook voedsel inzamelen) ertoe geleid dat de voedselbanken minder voedsel te verdelen hebben.⁵¹

Kerkelijke organisaties voor sociaal werk vroegen kerken om hun gebouwen open te stellen voor ongedocumenteerden en andere kwetsbare groepen, maar kregen vaak nul op het rekest, zo blijkt uit een in 2021 gepubliceerd onderzoek van de Protestantse Theologische Faculteit. Volgens de onderzoekers is het probleem dat kerkgemeenschappen nauwelijks nog contacten hebben met deze groepen: 'Ook in de kerk maakt corona de scheidslijnen die er al zijn, nog scherper.'⁵² Toch zijn er juist ook kerken die, zoals kerkcentrum De Nieuwe Stad in Amsterdam-Zuidoost, inloopmogelijkheden bieden en maaltijden of voedselpakketten verzorgen voor onder meer ongedocumenteerden.⁵³

Een van de door ons geïnterviewde hulpverleners merkte op dat de voedselhulp die nieuwe hulpverleners bieden, weliswaar grote aantallen ongedocumenteerden bereikt, maar toch maar beperkt soelaas biedt. Het opbrengen van de huur is het grootste probleem voor ongedocumenteerden die hun werk kwijt zijn geraakt, zeker in Amsterdam, waar een huur van 1000 euro per maand voor een kamer niet ongewoon is (zie ook hoofdstuk 11). Volgens deze respondent zijn de nieuwe hulpverleners bovendien onvoldoende op de hoogte van de rechten van ongedocumenteerde migranten en hun kinderen. Ze weten bijvoorbeeld niet dat ook ongedocumenteerden recht hebben op medische zorg uit het basispakket.⁵⁴

Tekstkader 10.2: Rechten van ongedocumenteerden⁵⁵

In Nederland zijn de meeste sociale voorzieningen niet toegankelijk voor ongedocumenteerde migranten. Dit is geregeld in de in 1998 in werking getreden Koppelingwet. Ongedocumenteerden hebben wel recht op medische zorg en rechtsbijstand en hun minderjarige kinderen zijn leerplichtig en hebben recht op onderwijs.

Volgens internationale en Europese mensenrechtenverdragen heeft ieder mens recht op gezondheid en zijn staten verplicht om iedereen die onder hun jurisdictie valt, toegang te verlenen tot gezondheidszorgvoorzieningen. Ongedocumenteerden kunnen in Nederland geen zorgverzekering afsluiten, maar ze hebben wel recht op medisch noodzakelijke zorg. Om dit recht te waarborgen bestaat een financieringsregeling (Regeling onverzekerbare vreemdelingen) waar zorgaanbieders een beroep op kunnen doen als een ongedocumenteerde patiënt niet kan betalen. Het begrip medisch noodzakelijke zorg omvat alle zorg die een arts nodig vindt en die binnen het basispakket van de Zorgverzekeringswet valt. In de praktijk zijn veel zorgaanbieders en ongedocumenteerden hier niet van op de hoogte

⁵⁰ Tweede tussenrapportage kleine coronahulp, kleinecoronahulp.nl, mei 2021.

⁵¹ 'Bodem van voedselkratje komt in zicht', Het Parool, 17 september 2020.

⁵² 'Kerk liet kwetsbaren in de steek', Trouw, 18 juni 2021.

⁵³ 'Kerk liet kwetsbaren níet in de steek', Nederlands dagblad, 23 juni 2021; 'Diaconale maaltijd in de Bijlmer', Reformatorisch Dagblad, 4 maart 2021; 'Voor iedereen een bord warm eten', Nederlands Dagblad, 16 oktober 2021; 'De Bakkerij en Rode Kruis: voedselbonnen voor illegalen', Leidsch Dagblad, 13 oktober 2020.

⁵⁴ Interview WP1-11.

⁵⁵ Onderstaande informatie is gebaseerd op: Bertsen, de Lange en Rijken 2022, p. 95 e.v.; PICUM, 2022; en de websites www.basicrights.nl; www.stichtinglos.nl/content/basisrechten.

en geloven ze dat ongedocumenteerden alleen recht hebben op eerste hulp in levensbedreigende situaties.⁵⁶ Het Rode Kruis bemiddelde in 2021 bijna 400 ongedocumenteerde migranten naar zorg.⁵⁷

Volgens internationale en Europese mensenrechtenverdragen hebben ongedocumenteerden ook recht op 'bed, bad en brood'. Toegang tot voedsel, kleding en onderdak wordt beschouwd als voorwaarde voor de verwezenlijking van het recht op gezondheid. In Nederland hebben ongedocumenteerden echter geen recht op maatschappelijke opvang onder de Wmo (Wet maatschappelijke opvang 2015). Het Europees Comité voor Sociale Rechten sprak in 2014 uit dat Nederland het Europees Sociaal Handvest schendt door bepaalde categorieën migranten uit te sluiten van opvang. Sommige gemeenten hebben daarna zogenaamde bed-bad-brood voorzieningen opgezet voor ongedocumenteerden in hun stad. In 2018 is een pilot van start gegaan met LVV's (Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen) die aan ongedocumenteerden die aan bepaalde criteria voldoen, onderdak en begeleiding, gericht op het vinden van 'bestendige oplossingen', bieden.⁵⁸ Ongedocumenteerden met kinderen kunnen in aanmerking komen voor opvang in een gezinslocatie van het COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Onderdak en begeleiding zijn hier gericht op (gedwongen) terugkeer.

Werkgevers kunnen een boete krijgen als ze werknemers van buiten de Europese Unie zonder de benodigde tewerkstellingsvergunning laten werken. De werknemer zelf kan geen boete krijgen, maar kan wel worden vastgezet in vreemdelingendetentie en uitgezet worden. Volgens internationaal, Europees en nationaal recht hebben werkende ongedocumenteerden recht op gelijke behandeling als werknemer. Rechten van werknemers die in de wet of een cao zijn vastgelegd, gelden ook voor ongedocumenteerde werknemers. Wanneer in een bepaalde branche een cao is afgesloten en een werkgever is aangesloten bij deze cao, moet deze ook jegens werknemers zonder verblijfsvergunning werkzaam in die branche nagekomen te worden. Als er geen cao is afgesloten, gelden de algemene regels uit het arbeidsrecht. De belangrijkste arbeidsrechtelijke wetten zijn de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet. Hierin zijn regelingen over vakantiegeld, doorbetaling bij ziekte en zwangerschapsverlof opgenomen. Ook het ontslagrecht is van toepassing op ongedocumenteerde werknemers. Als een ongedocumenteerde werknemer een loonvordering jegens zijn of haar werkgever instelt, geldt een rechtsvermoeden van een dienstverband van zes maanden, tenzij de werkgever het tegendeel kan bewijzen. In de praktijk zijn al deze rechten moeilijk op te eisen voor ongedocumenteerde werknemers.

Voor huishoudelijk werk in particuliere huishoudens geldt in Nederland een speciale regeling. Deze Regeling dienstverlening aan huis is primair ingevoerd om het voor private personen gemakkelijker te maken om huishoudelijke hulp in te huren. Zij worden formeel niet aangemerkt als werkgever, waardoor ze zijn vrijgesteld van administratieve verplichtingen, zoals het inhouden van belasting en sociale premies. Huishoudelijke hulpen zijn niet verzekerd voor werknemersverzekeringen, bouwen geen pensioen op en moeten zelf aangifte inkomstenbelasting doen. Ze vallen in beginsel wel onder de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon, de Arbeidsomstandighedenwet en relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek. Ongedocumenteerden die bij mensen thuis werken hebben daarom onder meer recht op het wettelijk minimumloon, 8% vakantietoeslag en loondoorbetaling gedurende vier weken vakantie per jaar en zes weken bij ziekte. Er is geen sprake van ontslagbescherming, wel moet de werkgever/opdrachtgever een overeengekomen opzegtermijn in acht nemen bij beëindiging van het contract.⁵⁹

Overigens bepaalde de rechtbank Rotterdam in december 2021 dat huishoudelijk werkers recht hebben op een sociaal vangnet. De uitzonderingspositie die de Regeling dienstverlening aan huis voor huishoudelijk werkers en zorghulpen in het leven heeft geroepen, is volgens deze uitspraak indirecte

⁵⁶ Zie voor een bespreking van dit begrip en van de waarborging van het recht op zorg voor ongedocumenteerden tegen de achtergrond van de Koppelingswet en het beleid van de Nederlandse overheid: Derckx 2021.

⁵⁷ Rode Kruis 2022, p. 18.

⁵⁸ In maart 2021 werd een tussenevaluatie gepubliceerd: Hermens e.a. 2021.

⁵⁹ J. Dez, 'Wat zijn de rechten van ongedocumenteerden die huishoudelijk werk verrichten?', verblijfblog.nl, 1 oktober 2021.

discriminatie tegen vrouwen.⁶⁰ De rechtszaak was met steun van vrouwenorganisaties aangespannen door een zorg hulp (die werd betaald uit een persoonsgebonden budget) die haar baan had verloren en van het UWV geen werkloosheidsuitkering kreeg toegekend.⁶¹

Ongedocumenteerden kunnen geen bankrekening openen, omdat daarvoor een geldig identiteitsbewijs en verblijfsdocument nodig is. Tijdens de coronapandemie werd in veel winkels contant geld niet meer geaccepteerd. LOS pleitte er daarom voor om een basisbetaalrekening mogelijk te maken voor ongedocumenteerden. De Europese richtlijn die over de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties gaat, sluit het recht op zo'n rekening niet uit voor, in ieder geval, ongedocumenteerden die niet kunnen worden uitgewezen.⁶²

10.5 Tijdelijke bed-bad-broodvoorzieningen

Bij het begin van de eerste coronagolf werden veel opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen overdag gesloten om besmettingsrisico's te beperken. Hulpverleners waarschuwden dat mensen die door de stad zwerven daar ook anderen kunnen besmetten.⁶³ Later besluiten veel gemeenten en opvangorganisaties alsnog overdag inloopmogelijkheden te bieden aan dak- en thuislozen die door de lockdownmaatregelen minder of geen gebruik kunnen maken van algemene voorzieningen als bibliotheken. Het ministerie van VWS roept daar ook toe op in een richtlijn voor de opvang van dak- en thuislozen tijdens de coronacrisis. In de richtlijn van het ministerie worden gemeenten en opvangorganisaties eveneens opgeroepen om voor de duur van de lockdownmaatregelen ook nachtopvangplekken te realiseren voor 'niet-rechthebbende' daklozen.⁶⁴ Niet-rechthebbend zijn volgens het ministerie onder meer ongedocumenteerde migranten en EU-migranten.⁶⁵

De oproep van het ministerie van VWS vervalt op 1 juni 2020, maar wordt in november dat jaar hernieuwd en blijft uiteindelijk tot 1 april 2021 van kracht. Verschillende kranten berichten over de tijdelijke extra daklozenopvang die overal in het land wordt geregeld, onder meer in hotels.⁶⁶ Ook ongedocumenteerden kunnen hier gebruik van maken, zolang de richtlijn van het ministerie dit toelaat. Op 19 mei 2021 gaat een afbouwperiode van twee weken in, waarna de tijdelijke voorzieningen gesloten worden en de meeste daklozen die er gebruik van maakten vermoedelijk weer op straat komen te staan. Uit de berichtgeving wordt niet duidelijk in hoeverre het om ongedocumenteerden gaat. In Den Haag zou het vooral om arbeidsmigranten uit Oost-Europa gaan, die in normale tijden evenmin als ongedocumenteerden recht op opvang hebben.⁶⁷

⁶⁰ Rechtbank Rotterdam 16 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12432

⁶¹ 'Rechtbank: huishoudelijk werkers hebben recht op WW', de Volkskrant, 16 december 2021.

⁶² De Lange 2020.

⁶³ 'In quarantaine? Lijkt me heerlijk!', Het Parool, 20 maart 2020; 'Wie is solidair met de thuislozen?', Het Parool, 1 april 2020.

⁶⁴ Richtlijn opvang van dak- en thuisloze mensen. Versie 2, 1 april 2020, rijksoverheid.nl.

⁶⁵ Richtlijn opvang van dak- en thuisloze mensen. Versie 10, 21 april 2021, rijksoverheid.nl.

⁶⁶ 'Thuisblijven als er geen thuis is', de Volkskrant, 24 december 2020; 'Dakloze chef-kok Giannis laat bewoners van noodopvang Aurora genieten', Haarlems Dagblad, 8 januari 2021; 'Rode Kruis: houd tot april noodopvang open', Friesch Dagblad, 9 januari 2021; 'Corona voorbij, wég slaapplekje', AD/Haagsche Courant, 28 mei 2021; 'Je ziet nu al meer mensen op straat', AD/Haagsche Courant, 1 juni 2021; 'Slapen in het park mét piccolodienst', Het Parool, 1 juni 2021.

⁶⁷ 'Corona voorbij, wég slaapplekje', AD/Haagsche Courant, 28 mei 2021; 'Je ziet nu al meer mensen op straat', AD/Haagsche Courant, 1 juni 2021.

De tijdelijke opvang van daklozen die normaal geen recht op opvang hebben, geeft hulpverleners en gemeenten de mogelijkheid om zicht op deze groep te krijgen. In Den Haag blijkt de noodvoorziening bovendien tot minder overlast in het stadscentrum en rond het station te leiden. De gemeente Den Haag en ook Amsterdam en Utrecht pleiten daarom in december 2020 bij het rijk voor verlenging van de regeling, die door het rijk wordt bekostigd. De gemeente Rotterdam wil de tijdelijke opvang liever sluiten, om daklozen die onrechtmatig in Nederland zijn geen valse hoop te geven.⁶⁸ Bij het ingaan van de afbouwperiode, in mei 2021, waarschuwen Vluchtelingenwerk en enkele politieke partijen in Utrecht voor een grote corona-uitbraak onder dakloze ongedocumenteerden en Oost-Europeanen. Ze roepen de minister en de wethouder op om de opvang open te houden, in ieder geval totdat deze groep de kans heeft gehad zich te laten vaccineren.⁶⁹

Tekstkader 10.3: Tijdelijke opvang van 'niet-rechthebbers'

Het ministerie van VWS stelde eind maart 2020 de 'Richtlijn opvang van dak- en thuisloze mensen' vast. De richtlijn was bedoeld voor gemeenten en opvangorganisaties. Er stond onder meer in: 'Vanuit humanitaire overwegingen is het wenselijk tijdelijk (voor de duur van de aanvullende maatregelen van het kabinet) plekken te realiseren voor niet-rechthebbers.'

Eveneens in maart 2020 besloot de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot het tijdelijk continueren van opvang op COA-locaties van asielzoekers voor wie in een normale situatie het recht op opvang zou komen te vervallen.⁷⁰ Een aantal asielzoekers die in afwachting van hun uitzetting of Dublinoverdracht werd tijdelijk weer opgevangen in asielzoekerscentra. Doordat veel landen hun grenzen hadden gesloten was er geen zicht op 'uitzetting op een redelijke termijn'.⁷¹

De oproep van het ministerie van VWS aan gemeenten en opvangorganisaties verviel per 1 juni 2020 maar werd op 5 november 2020 hernieuwd, om op 18 november weer te vervallen en op 15 december 2020 weer hernieuwd te worden. Vanaf 1 april 2021 gold dat gemeenten geen nieuwe niet-rechthebbers meer moesten toelaten tot de noodopvang. Voor niet-rechthebbers die er al verbleven moesten ze de noodopvang in twee weken afbouwen. De datum waarop deze afbouwperiode in zou gaan werd een paar keer uitgesteld, maar werd in versie 11 van de richtlijn vastgesteld op 19 mei 2021.⁷² In versie 12 van de richtlijn (d.d. 12 november 2021) worden niet-rechthebbers niet meer genoemd.

'Niet-rechthebber' moet worden gelezen als 'niet-rechthebber in de zin van de Wmo 2015'. Deze categorie omvat dak- en thuislozen in verschillende verblijfsrechtelijke posities. In versie 10 van de richtlijn (d.d. 21 april 2021) werden drie groepen onderscheiden; voor elk van deze groepen gold een ander 'afbouwplan':

- niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen;

⁶⁸ 'Geef daklozen langer verblijf in Stayokay Hostel', AD/Haagsche Courant, 12 december 2020; 'Illegalen Stayokay Hostel moeten naar land van herkomst', AD/Haagsche Courant, 21 december 2020; 'Tientallen opgevangen daklozen tijdens lockdown weer op straat na miscommunicatie gemeente', Algemeen Dagblad, 18 februari 2021; 'Daklozen nog steeds spoorloos', AD/Haagsche Courant, 19 maart 2021.

⁶⁹ 'Noodopvang moet dicht: vrees voor corona-uitbraak onder Utrechtse dak- en thuislozen, Algemeen Dagblad, 4 mei 2021.

⁷⁰ TK 20 maart 2020, 19637, nr. 2592 (ve20000890). Zie ook: 'Illegalen langer in cel', IJmuider Courant, 16 maart 2020; 'Uitgeprocedeerde asielzoekers om coronacrisis terug naar azc's: We moeten voorkomen dat ze op straat slapen', eenvandaag.avrotros.nl, 20 maart 2020.

⁷¹ 'Ongedocumenteerde Patrícia verloor 80 procent van haar inkomsten', NRC, 31 maart 2020; 'Uitgeprocedeerde asielzoekers om coronacrisis terug naar azc's: We moeten voorkomen dat ze op straat slapen', eenvandaag.avrotros.nl, 20 maart 2020; 'Vreemdelingen vrijgelaten uit detentie vanwege coronacrisis', nos.nl, 30 maart 2020.

⁷² De verschillende versies van de richtlijn zijn te vinden op: rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2020/11/05/richtlijn-opvang-dak--en-thuisloze-mensen.

- EU-migranten;
- ingezetenen van Nederland die normaal gesproken geen recht hebben op opvang.

10.6 Vaccinatie

In april 2021 verschijnen de eerste berichten over vaccinatie van ongedocumenteerden. Op papier zijn ze in Nederland opgenomen in de vaccinatiestrategie, maar over het hoe, wanneer en waar heerst nog onduidelijkheid: hoe kunnen migranten die nergens geregistreerd staan worden bereikt? Voor (andere) dak- of thuislozen en veel Oost-Europese arbeidsmigranten geldt hetzelfde. In de meeste regio's maakt de GGD een plan om deze groepen te bereiken.⁷³ De eerste plannen worden rond 15 mei bekendgemaakt en eind mei 2021 wordt in veel regio's begonnen met het vaccineren van ongedocumenteerden en andere groepen zonder vast adres.⁷⁴ In verschillende regio's worden mobiele prikteams ingezet om ongedocumenteerden op opvangplekken te vaccineren. Ongedocumenteerden kunnen zich ook anoniem laten vaccineren.⁷⁵ In augustus en september lopen de vaccinatiecampagnes voor ongedocumenteerden nog door. De GGD's hebben nu ook meer tijd om met deze doelgroep in gesprek te gaan om de vaccinatiegraad te verhogen.⁷⁶

Hulpverleners van Dokters van de Wereld hebben in april 2021 niet de indruk dat ongedocumenteerden al nadenken over vaccinatie – omdat het om een relatief jonge groep gaat die op dat moment toch nog niet aan de beurt is – maar verwachten ook niet dat deze groep zich zal laten weerhouden door angst om bij de overheid in beeld te komen. 'Als mensen gegevens moeten achterlaten, bijvoorbeeld voor een doorverwijzing, leggen we altijd goed uit dat artsen in Nederland een eed hebben afgelegd en nooit informatie aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst mogen doorgeven.' Deze hulpverlener ziet de vaccinatie van ongedocumenteerden als een unieke kans om meer te weten te komen over het aantal mensen in Nederland die zonder papieren leven.⁷⁷ In mei 2021 vertellen hulpverleners van dezelfde organisatie dat het vaccineren van ongedocumenteerden voor GGD-medewerkers in Amsterdam een arbeidsintensief en gecompliceerd proces is. Veel ongedocumenteerden spreken onvoldoende Engels of Nederlands om de vereiste gezondheidsverklaring door de GGD-telefoniste in te laten vullen en de GGD-telefoniste moet weten dat voor de vaccinatie van ongedocumenteerden geen burgerservice-nummer nodig is. Onbedoeld kan dit ertoe leiden dat mensen die formeel aan de beurt zijn, niet worden gevaccineerd.⁷⁸

In september 2021 blijkt dat het aantal vaccinaties van ongedocumenteerden in Amsterdam veel lager is dan het geschatte aantal ongedocumenteerden in die stad. Een woordvoerder van het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt wijst ter verklaring op het onvermogen van de

⁷³ 'Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?', Trouw, 8 april 2021; 'Waar moet de dakloze of migrant een prik halen?', NRC, 10 mei 2021; 'Vaccinatie van daklozen, illegalen en asielzoekers begint eind mei met vaccin van Janssen', de Volkskrant, 12 mei 2021.

⁷⁴ 'Dak- en thuislozen vanaf deze week ingeënt tegen corona', Telegraaf, 24 mei 2021; de Volkskrant 25 mei 2021; de Gelderlander 25 mei 2021; 'Zijn je vaccinatiegegevens niet geregistreerd, dan dreig je je coronareis pas mis te lopen, De Volkskrant, 23 mei 2021.

⁷⁵ 'Vaccinatie voor 900 daklozen in de regio', De Gelderlander, 25 mei 2021; 'Rode Kruis biedt coronahulp aan ongedocumenteerden en migranten', Telegraaf, 30 juni 2021.

⁷⁶ 'Vandaag 'prikpiek' met 20.000 vaccins', AD/Utrechts Nieuwsblad, 1 juli 2021; 'Bij wie prikt de GGD nu nog?', de Gelderlander, 4 september 2021.

⁷⁷ 'Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?', Trouw, 8 april 2021.

⁷⁸ 'Waar moet de dakloze of migrant een prik halen?', NRC, 10 mei 2021.

overheid om deze groep te bereiken, maar ook op het wantrouwen vanuit de groep zelf jegens de overheid.⁷⁹ Overigens zou de vaccinatiebereidheid binnen de groep van ongedocumenteerden wel eens sterk kunnen variëren. In de klankbordgroep van ons onderzoek bestond de indruk dat de bereidheid onder Chinezen bijvoorbeeld relatief hoog is, maar onder Afrikanen relatief laag.

Eind september 2021 – kort voor de invoering van het verplichte coronatoegangsbewijs voor horecabezoek, bij concerten, festivals, sportwedstrijden en andere evenementen – wordt bericht dat het ministerie van VWS GGD's en andere zorgverleners die coronavaccins zetten, de mogelijkheid wil geven om papieren vaccinatiebewijzen (met QR-code) af te geven aan mensen die niet over een burgerservicenummer beschikken. Een ongedocumenteerde migrant uit Guinee Conakry vertelt blij te zijn met dit nieuws: 'Voor ons zijn plekken om samen te komen met vrienden heel belangrijk om te kunnen ontspannen, en om het gevoel te hebben deel uit te maken van de samenleving.'⁸⁰ In de maanden daarna blijkt het alleen de GGD Utrecht te lukken om ongedocumenteerden die daar zijn gevaccineerd aan een QR-code te helpen; deze GGD heeft daar een eigen systeem voor aangemaakt. Dat het bij andere GGD's niet lukt, is volgens een woordvoerder van het ministerie van VWS te wijten aan moeilijkheden bij het verifiëren van de identiteit van ongedocumenteerden.⁸¹ Begin december 2021 wordt bericht dat het ministerie van VWS 'vanwege de fraudegevoeligheid van het systeem' maar drie GGD's toestemming heeft gegeven om QR-codes te verstrekken aan gevaccineerde ongedocumenteerden: die in Groningen, Rotterdam en Utrecht. De gemeente Leiden wil daarom de GGD Rotterdam naar Leiden laten komen, om de circa 40 gevaccineerde ongedocumenteerden in die stad aan een QR-code te helpen.⁸² Medio december 2021 wordt het ook in Amsterdam mogelijk om zonder BSN en of DigiD een QR-code aan te vragen. De ongedocumenteerde moet wel beschikken over een (Nederlands of buitenlands) identiteitsbewijs of een vreemdelingsnummer, dat wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure in Nederland start bij de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst). De GGD Amstelland zegt in afwachting te zijn van het rijk om ook voor ongedocumenteerden zonder identiteitsbewijs of vreemdelingsnummer een oplossing te creëren.⁸³

Enkele ngo's stellen vraagtekens bij de inclusiviteit van de vaccinatiestrategie. Een woordvoerder van PICUM stelt dat nadruk leggen op het belang van de volksgezondheid in plaats van op het recht van ongedocumenteerden op vaccinatie er onbedoeld toe kan bijdragen dat ongedocumenteerden alleen als dragers van het virus en risicofactor worden gezien.⁸⁴ Ook een hulpverlener van Dokters van de Wereld plaatst vraagtekens bij de inclusiviteit van de vaccinatiestrategie en de aandacht in de media voor ongedocumenteerden: 'Voor het nationale belang en alle mensen die wel documenten hebben in Nederland, werden deze mensen, die al jaren structureel worden genegeerd en gediscrimineerd, opeens volwaardige burgers. In de media werd er voor het eerst in jaren uitvoerig gesproken over ongedocumenteerde mensen, over hoe en

⁷⁹ 'GGD's mogen binnenkort vaccinatiebewijzen afgeven aan mensen zonder bsn-nummer', de Volkskrant, 21 september 2021.

⁸⁰ GGD's mogen binnenkort vaccinatiebewijzen afgeven aan mensen zonder bsn-nummer', de Volkskrant, 21 september 2021.

⁸¹ 'Gevaccineerd, maar toch nergens welkom: ongedocumenteerden hebben nog steeds geen QR-code', de Volkskrant, 9 november 2021; 'Wel gevaccineerd, geen QR: ongedocumenteerden staan buitenspel', Het Parool, 16 november 2021.

⁸² Zonder titel, Leidsch Dagblad, 4 december 2021.

⁸³ 'Ongedocumenteerde Amsterdammers kunnen eindelijk ook een QR-code krijgen', Het Parool, 17 december 2021; 'Aanvraagformulier QR-code voor mensen zonder BSN óf zonder DigiD die bij de GGD getest/ gevaccineerd zijn (ALLEEN IN AMSTERDAM)', <https://doktersvandewereld.org/contact/need-help/>.

⁸⁴ 'Ook mensen zonder papieren hebben in Nederland recht op een prik, maar hoe gaan ze die krijgen?', Trouw, 8 april 2021.

wanneer zij gevaccineerd moesten worden. Er werd niet gesproken over de bizarre situatie om zonder documenten te moeten leven.⁸⁵

10.7 Werking bestaande regelgeving en coronamaatregelen

De uitsluitende werking van de bestaande regelgeving, in het bijzonder de Koppelingswet, werd versterkt door de coronamaatregelen die in de eerste fase van de pandemie om thuiswerken of thuisblijven vroegen. Omdat thuiswerken voor ongedocumenteerden veelal geen optie was en zij niet werden doorbetaald, werd hun bestaanszekerheid ondermijnd. In de berichtgeving komt vooral deze impact van de coronacrisis op de bestaanszekerheid van ongedocumenteerde arbeidsmigranten naar voren. Hoe zij de door de overheid getroffen coronamaatregelen ervaren, wordt niet beschreven. Het zijn vooral hulpverleners en vakbond FNV die kritiek uiten op overheidsmaatregelen of het uitblijven daarvan voor deze groep migranten.

Vanwege het koppelingsbeginsel kunnen ongedocumenteerde arbeidsmigranten geen beroep doen op de financiële noodregelingen van het kabinet, en ook niet op bijzondere bijstand. Volgens één artikel leidde dit ertoe dat ongedocumenteerde sekswerkers tijdens lockdowns doorwerkten, wat tot grotere gezondheidsrisico's voor henzelf en voor hun klanten kon leiden.⁸⁶ Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers konden vaak niet doorwerken, omdat hun werkgevers zelf thuis gingen werken en hen vroegen (al dan niet uit vrees voor besmetting) om voorlopig niet meer te komen. Zij werden meestal niet doorbetaald. Dit gold overigens meer algemeen voor huishoudelijk werkers – die veelal onder de Regeling Dienstverlening aan Huis vallen, waardoor ze niet verzekerd zijn op grond van verplichte werknemersverzekeringen – maar voor ongedocumenteerden zullen de gevolgen veel groter zijn geweest door het ontbreken van andere inkomensbronnen en omdat zij geen beroep op de bijstand kunnen doen.

Minister Koolmees van SZW riep op tot het doorbetalen van de huishoudelijke hulp (net als het abonnement op sportschool of muziekles): 'Wij zorgen als overheid dat jouw salaris wordt doorbetaald, dan hoop ik dat mensen de verantwoordelijkheid nemen om anderen te helpen deze lastige periode door te komen.'⁸⁷ De FNV riep de minister op om zelf ook zijn verantwoordelijkheid te nemen en maatregelen te treffen voor de groep van ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. Volgens de FNV zijn ongedocumenteerden bij uitstek werkzaam in deze sector doordat huishoudelijk werk niet gereguleerd is. Juist daarom zou de overheid nu een verantwoordelijkheid hebben om ook voor deze groep werkers te zoeken naar oplossingen.⁸⁸ Daarnaast greep de FNV de coronacrisis aan voor een hernieuwd pleidooi voor ratificatie van het ILO-verdrag nr. 189 inzake Decent Work for Domestic Workers. Het FNV schoonmakersparlement startte in september 2020 een online petitie die de Nederlandse regering oproep om huishoudelijk werkers zonder geldige verblijfspapieren dezelfde rechten te geven als andere werknemers.⁸⁹

⁸⁵ 'Ongedocumenteerde pas nu in beeld', Trouw, 4 augustus 2021.

⁸⁶ 'Niet zoenen en eerst onder de douche', Het Parool, 11 april 2020.

⁸⁷ 'Minister Koolmees: Flexwerkers zijn mijn grootste zorg', Het Parool, 4 april 2020; 'Kan mijn schoonmaakhulp nog langskomen? En meer vragen over de coronacrisis', at5.nl, 9 april 2020.

⁸⁸ 'Welke hulp is er voor ongedocumenteerde schoonmakers?', Het Parool, 4 mei 2020; 'Noodsituatie huishoudelijk werkers tijdens coronacrisis', brief d.d. 24 april 2020 van FNV aan minister Koolhaas.

⁸⁹ 'Schoonmakers starten petitie voor gelijke rechten huishoudelijk werkers. Nederland moet eindelijk internationaal verdrag bekrachtigen', fnv.nl, 21 september 2020.

Tekstkader 10.4: ILO-verdrag nr. 189⁹⁰

ILO-verdrag 189 inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel regelt onder meer dat huishoudelijk werkers net als andere werknemers recht hebben op minimumloon, regulering van werkuren, toegang tot sociale zekerheid en bescherming tegen discriminatie en misbruik. Nederland heeft het verdrag wel ondertekend, maar niet geratificeerd, onder andere omdat het niet verenigbaar is met de Regeling dienstverlening aan huis. Huishoudelijk werkers hebben onder deze Nederlandse regeling niet dezelfde rechten als andere werknemers, onder meer met betrekking tot sociale zekerheid.

In de preambule van het verdrag wordt gesproken over ‘de grote bijdrage van het huispersoneel tot de wereldeconomie’, door onder meer ‘de grotere mogelijkheden voor een betalende baan voor werknemers en werkneemsters met gezinsverantwoordelijkheden’. Ook vermeldt de preambule dat het huishoudelijke werk voornamelijk wordt uitgevoerd door vrouwen en meisjes die veelal deel uitmaken van kansarme (migranten)gemeenschappen en worden blootgesteld aan discriminatie die te maken heeft met arbeidsomstandigheden en andere schendingen van de mensenrechten.⁹¹

De groep ‘domestic workers’ binnen de FNV maakt zich samen met de FNV hard voor ratificatie van het verdrag. Daardoor zou huishoudelijk werk als regulier werk worden beschouwd en uit de informele, ongereguleerde werksfeer worden gehaald. In eerste instantie zou daarmee de rechtspositie van huishoudelijk werkers met een Nederlands paspoort of verblijfsrecht worden versterkt. Toch lobbyen vooral ongedocumenteerde migranten samen met de FNV voor deze ratificatie, omdat ze hopen dat ze zo’n genormaliseerd beroep ooit legaal kunnen uitoefenen. De vakbonden zien normalisering van huishoudelijk werk als een eerste stap richting het legaliseren van hun werk (en verblijf) in Nederland.⁹²

De coronacrisis – het verlies van werk en inkomsten door de coronamaatregelen en de uitsluiting van huishoudelijk werkers van sociale zekerheid – gaf de lobby een nieuwe impuls.

In het voorjaar van 2020 werd bericht over de sluiting van de Leidse bed-bad-brood (BBB) voorziening voor ongedocumenteerden. De ongedocumenteerden die daar werden opgevangen (voornamelijk uitgeprocedeerde asielzoekers) moesten naar de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) in Rotterdam.⁹³ Ook vanuit Den Haag zou een groep ongedocumenteerden daar naartoe moeten.⁹⁴ Volgens hulpverleners was dit in strijd met richtlijn die het ministerie van VWS begin april 2020 naar alle gemeenten stuurde.⁹⁵ Volgens de verantwoordelijke wethouder in Leiden was dat niet het geval, omdat er geen sprake mocht zijn van een ‘voorliggende voorziening’ zoals de LVV die voor de doelgroep biedt.⁹⁶ Hulpverleners waarschuwden ook dat het sluiten van de BBB-voorziening tot grotere gezondheidsrisico’s voor zowel ongedocumenteerden als de algemene bevolking kon leiden. In hoeverre deze risico’s bewaarheid zijn geworden, is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de LVV niet heeft gewerkt voor ongedocumenteerden die voordien in de Leidse BBB-voorziening werden opgevangen.⁹⁷

⁹⁰ Onderstaande informatie is gebaseerd op: Berntsen e.a. 2022, p. 104, 115-115, 177.

⁹¹ Verdrag nr. 189 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) betreffende fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel.

⁹² ‘Schoonmakers starten petitie voor gelijke rechten huishoudelijk werkers. Nederland moet eindelijk internationaal verdrag bekrachtigen’, fnv.nl, 21 september 2020.

⁹³ ‘Taxi naar Rotterdam voor Leidse BBB’ers’, Leidsch Dagblad, 5 mei 2020; ‘Zorgplicht voor BBB-bewoners’; Zowel coalitie- als oppositiepartijen vragen om oplossing in coronatijd’, Leidsch Dagblad, 5 mei 2020.

⁹⁴ ‘Er slapen altijd mensen buiten, uit eigen wil of noodgedwongen’, AD/Haagsche Courant, 11 juni 2020.

⁹⁵ ‘Onacceptabel in deze coronatijd; Fabel van de illegaal ziet minstens drie bed-, bad-, broodbewoners op straat belanden’, Leidsch Dagblad, 1 mei 2020.

⁹⁶ Taxi naar Rotterdam voor Leidse BBB’ers’, Leidsch Dagblad, 5 mei 2020; ‘Zorgplicht voor BBB-bewoners’; Zowel coalitie- als oppositiepartijen vragen om oplossing in coronatijd’, Leidsch Dagblad, 5 mei 2020.

⁹⁷ ‘De Leidse groep ongedocumenteerden is terug in de stad, terug op de straat’, Leidsch Dagblad, 27 februari 2021.

Eén artikel berichtte dat dakloos geworden ongedocumenteerde gezinnen ‘tussen wal en schip’ vielen omdat ze geen gebruik konden maken van de tijdelijke opvangplekken voor ‘niet-recht-hebbenden’. Gezinnen met minderjarige kinderen zouden zijn doorverwezen naar het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers), maar velen zouden zich daar niet hebben durven melden.⁹⁸ Ongedocumenteerden met minderjarige kinderen kunnen worden opgevangen in zogenaamde gezinslocaties van het COA. Onderdak en begeleiding zijn hier echter gericht op (gedwongen) terugkeer. Gezinnen die ‘vanaf de straat’ naar een gezinslocatie zouden willen, zouden bovendien hun terugkeerwens moeten aantonen. Voor de meeste ongedocumenteerde arbeidsmigranten zijn gezinslocaties daarom geen optie.⁹⁹ Dit constateerde ook de Amsterdamse ombudsman, die in de periode maart – juli 2020 met vele ongedocumenteerden sprak. Om te voorkomen dat ze geregistreerd zouden worden, sloepen sommige gezinnen liever in een berging zonder sanitaire voorzieningen en elektriciteit, dan dat zij zich aanmeldden voor opvang.¹⁰⁰

Medische zorg is in de Koppelingswet uitgezonderd van het koppelingsbeginsel. Toen de vaccinatiecampagne in Nederland eenmaal op stoom was, maakten de GGD’s plannen om ook ongedocumenteerden in hun regio te bereiken. Er werd echter geen nationaal beleid ontwikkeld om gevaccineerde ongedocumenteerden aan een vaccinatiebewijs met QR-code te helpen. Uiteindelijk gaf het ministerie aan drie GGD’s toestemming om dit wel te doen. Een ander probleem is daarmee nog niet opgelost: veel ongedocumenteerden beschikken niet over een identiteitsbewijs waarmee ze kunnen aantonen dat zij degene zijn aan wie de QR-code is verstrekt.¹⁰¹

In een opinieartikel pleitten twee wetenschappers ervoor om – in navolging van enkele landen in Zuid-Amerika, waaronder Suriname – het recht op voedsel in de Grondwet op te nemen. Jeroen Candel en Ingrid de Zwarte verwezen hierbij naar art. 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.¹⁰² In dat artikel wordt gesproken van ‘het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden’. De staten die partij zijn bij het verdrag dienen passende maatregelen te nemen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren.¹⁰³

10.8 Lessen, ‘good practices’ en oplossingsrichtingen

In de interviews hebben we onder meer gevraagd welke lessen volgens de respondenten uit de coronacrisis moeten worden getrokken en of ze verwachten dat ‘corona’ als katalysator voor structurele veranderingen zal fungeren. Ook hebben we gevraagd naar voorbeelden van ‘good practices’ en (ideeën voor) innovaties.

Respondenten van ngo’s vonden het positief dat ongedocumenteerde arbeidsmigranten veel zichtbaarder zijn geworden. Ongedocumenteerden klopten noodgedwongen bij hulporganisaties aan. Het heeft hulporganisaties meer inzicht in de werk- en leefomstandigheden van deze groep gegeven, het hulpnetwerk voor ongedocumenteerden is erdoor versterkt en het geeft betere lobbymogelijkheden. Hulpverleners moeten wel zorgen dat ze in contact blijven met de

⁹⁸ ‘Coronacrisis drijft ongedocumenteerde gezinnen de straat op’, Het Parool, 26 januari 2021.

⁹⁹ Informatie verkregen van leden van de klankbordgroep van het onderzoek.

¹⁰⁰ Ombudsman Metropool Amsterdam 2021, p.3.

¹⁰¹ J. Dez, ‘Waarom hebben gevaccineerde ongedocumenteerden in Nederland zoveel moeite om een Coronapas QR-code te krijgen?’, verblijfblog.nl, 10 december 2021.

¹⁰² ‘Recht op voedsel is een burgerrecht’, Het Parool, 26 oktober 2020.

¹⁰³ Art. 11 lid 1 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

groep die ze door de hulpverlening in beeld hebben gekregen, opdat deze migranten niet opnieuw onder de radar verdwijnen, merkten deze respondenten op. Ook is er volgens deze respondenten veel meer voorlichting nodig over de rechten van ongedocumenteerden, juist ook voor nieuwe hulpverleners van ongedocumenteerden. LOS heeft de website www.basicrights.nl opgezet, maar die lijkt nog te weinig bekend te zijn.¹⁰⁴

Een les die uit de pandemie moet worden getrokken is dat er veel meer structureel en op voorhand aan deze groep moet worden gedacht. Basislevensbehoeften moeten voor alle inwoners van Nederland toegankelijk zijn. Een respondent gaf als voorbeeld de problemen rond de QR-code voor gecaccineerden: het moet niet opnieuw gebeuren dat we er gaandeweg achter komen dat een bepaalde groep wordt uitgesloten. Dit soort problemen kan worden voorkomen als er structureel en op voorhand naar de toegankelijkheid voor deze groep wordt gekeken.

De respondenten hadden geen hoge verwachtingen van corona als katalysator voor structurele veranderingen. Eén respondent zou graag zien dat werkende ongedocumenteerden die hier al langdurig zijn uitzicht op legalisering van hun verblijf krijgen. Een andere respondent verwachtte niet dat dit zal gebeuren, onder meer omdat moeilijk te beargumenteren zou zijn dat ongedocumenteerde huishoudelijke hulpen onmisbaar zijn voor de Nederlandse economie.¹⁰⁵ Vanuit onder meer het Migrant Domestic Workers netwerk wordt betoogd dat ze er wel voor zorgen dat veel tweeverdienershuishoudens soepel blijven draaien; daarmee zouden ze bijdragen aan de arbeidsparticipatie en emancipatie van Nederlandse vrouwen.¹⁰⁶

Als 'good practice' werd het realiseren van noodopvangplekken voor ongedocumenteerden door gemeenten genoemd. Bij het afbouwen van deze plekken werd soms ook rekening gehouden met speciale noden van ongedocumenteerden. Eén gemeente verleende coronasteun aan ongedocumenteerden die hun huur niet meer konden betalen. Zo werd voorkomen dat deze ongedocumenteerden in de daklozenopvang belandden, waarmee de gemeente zelf ook kosten bespaarde. Cases konden worden aangemeld door hulpverleners.¹⁰⁷

Als mogelijke innovatie noemde een respondent van een ngo een broodfonds voor werkende ongedocumenteerden. Zo'n onderlinge verzekering zou ongedocumenteerde arbeidsmigranten een basic sociaal en financieel vangnet kunnen bieden. Het zou ook soelaas kunnen bieden aan arbeidsmigranten die in de knel komen doordat familieleden thuis een beroep op hen doen voor bijvoorbeeld de kosten van een operatie.¹⁰⁸

De Amsterdamse ombudsman beval in zijn rapport over de leefomstandigheden van ongedocumenteerden aan om de mogelijkheid van een tijdelijke werkvergunning te creëren.¹⁰⁹ Na de publicatie van zijn rapport besprak hij deze en andere aanbevelingen met diverse instellingen en bedrijven. In juli 2021 deed de ombudsman in een brief aan de gemeenteraad onder meer de volgende voorstellen. De gemeente zou in samenwerking met FNV Domestic Workers een pilot kunnen starten voor een vouchersysteem voor ongedocumenteerde huishoudelijke werkers, naar het voorbeeld van een systeem dat in het Zwitserse kanton Genève goed lijkt te werken.¹¹⁰

¹⁰⁴ Interviews WP1-11, WP1-23.

¹⁰⁵ Interviews WP1-11, WP1-23.

¹⁰⁶ B. Hofstede, 'Huishoudelijk werkers zijn de stille kracht van de emancipatie. Maar juist nu zijn ze extra kwetsbaar', De Correspondent, 9 april 2020.

¹⁰⁷ Interview WP1-11.

¹⁰⁸ Interview WP1-11.

¹⁰⁹ Ombudsman Metropool Amsterdam 2021, p. 48.

¹¹⁰ Zie over het Geneefse 'Chèque Service' ook: ILO, Formalizing domestic work through the use of service vouchers. The particular cases of France, Belgium and the canton of Geneva, ilo.org, 14 januari 2013.

Het zou bijdragen aan bescherming van ongedocumenteerde huishoudelijke werkers en hen op een veilige manier zichtbaar maken en tegelijkertijd bijdragen aan de formele economie doordat werkgevers via de vouchers die ze moeten kopen sociale premies afdragen voor hun huishoudelijk werkers. Een ander voorstel is om in samenwerking met bedrijven en instellingen te experimenteren met het aanbieden van stages, werkervaringsplekken en tijdelijke banen aan ongedocumenteerden in 'kansberoepen'. Hiervoor zouden tijdelijke werkvergunningen kunnen worden aangevraagd. De brief werd op 2 september 2021 door de commissie Algemene Zaken van de Amsterdamse gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen.¹¹¹ Dit laatste voorstel lijkt enigszins op de 'kanskaart' (Chancenkarte) die in het coalitieakkoord van de in december 2021 aangetreden Duitse regering is opgenomen.¹¹²

Vanuit kringen van ongedocumenteerden is geopperd om lokale, door gemeenten af te geven, identiteitskaarten in te voeren. Deze 'stadspassen' zouden door alle inwoners van de stad, ongeacht hun verblijfsstatus moeten kunnen worden aangevraagd. Dit zou onder meer het probleem oplossen dat gevaccineerde ongedocumenteerden die een QR-code hebben gekregen niet kunnen aantonen dat zij degene zijn aan wie die code is verstrekt.¹¹³ Enkele grote steden in het buitenland voerden de afgelopen jaren al zo'n stadspas in. In New York bijvoorbeeld kan iedereen die zijn of haar identiteit en woonplaats in die stad kan aantonen de IDNYC aanvragen. Lokale instanties aanvaarden de kaart zonder naar de verblijfsstatus van de houder te vragen.¹¹⁴ In het Zwitserse Zürich werd tijdens ons onderzoek campagne gevoerd voor een soortgelijke stadspas.¹¹⁵ In mei 2022 stemde in een lokaal referendum een krappe meerderheid vóór vrijmaking van een budget voor de voorbereidende werkzaamheden. Waarschijnlijk zal de kaart in 2025 volledig geïmplementeerd zijn.¹¹⁶ Zürich had overigens al allerlei goed werkende 'stille oplossingen' voor ongedocumenteerden, vertelde een medewerker van de Integration Office City of Zurich tijdens een expertmeeting. De discussie over de 'Züri City-Card' leidde tot nieuwe initiatieven, waaronder een zorgproject voor onverzekerden en een interne inventarisatie bij alle afdelingen van de stad van de wijze waarop de toegang tot hun diensten is geregeld, of daarbij wordt gevraagd naar de verblijfstatus, en of dat kan worden afgeschaft.

10.9 Samenvatting en conclusies

We vonden relatief weinig krantenberichten die specifiek over ongedocumenteerde arbeidsmigranten gaan. Een groter aantal artikelen heeft betrekking op ongedocumenteerden in het algemeen. Vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen migranten met een asielzoekersverleden en andere ongedocumenteerden of tussen ongedocumenteerde migranten en werk- en dakloos geraakte arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa.

Hoeveel ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland verblijven en werken, is moeilijk te schatten. Onder meer omdat ongedocumenteerde arbeidsmigranten liever niet in beeld komen bij instanties en vanwege de heterogeniteit binnen de populatie. Er circuleren wel schattingen, maar daarin wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen ongedocumenteerden met een

¹¹¹ 'Stand van zaken ongedocumenteerden voorgelegd aan gemeenteraad', www.ombudsmanmetropool.nl.

¹¹² Zie: D. Thym, 'Germany as a "Modern Country of Immigration"'. Projects of the New Government on Migration', eumigrationlawblog.eu, 8 december 2021.

¹¹³ J. Dez, 'Waarom hebben gevaccineerde ongedocumenteerden in Nederland zoveel moeite om een Coronapas QR-code te krijgen?', verblijfblog.nl, 10 december 2021.

¹¹⁴ [IDNYC, nyc.gov](http://IDNYC.nyc.gov).

¹¹⁵ Stadt Zürich 2020.

¹¹⁶ 'Local voters grant Zurich 'sanctuary' status', swissinfo.ch; 15 mei 2022; 'Een stads-ID voor iedereen in Amsterdam, óók ongedocumenteerden?', Het Parool, 19 december 2022.

asielzoekersverleden en andere ongedocumenteerden. Veel schattingen zijn afkomstig van hulpverleners en sommige lijken aan de hoge kant. De ongedocumenteerde arbeidsmigranten die bij hulpverleners in beeld zijn, vormen ook geen afspiegeling van de totale populatie. De grootste aantallen ongedocumenteerde arbeidsmigranten wonen en werken in Amsterdam en andere grote steden. Ze zijn vooral werkzaam in particuliere huishoudens (het risico van ontdekking is in die sector ook klein) en daarnaast in onder meer de horeca en de bouw.

De coronacrisis heeft een grote impact gehad op deze migranten. Tijdens de eerste coronagolf zagen ongedocumenteerden die soms al vele jaren in hun eigen levensonderhoud voorzagen hun inkomsten slinken of zelfs geheel wegvallen. De migranten die in de media aan het woord kwamen leken niet zozeer bang voor het virus als wel voor het instorten van hun bestaan in Nederland. Migrant zonder verblijfsrecht zijn in Nederland uitgesloten van de toegang tot genoeg alle sociale voorzieningen. Ongedocumenteerde arbeidsmigranten konden geen beroep doen op de financiële noodregelingen van het kabinet, en ook niet op bijzondere bijstand. Dat heeft er mogelijk toe geleid dat ongedocumenteerden die konden doorwerken, waaronder sekswerkers, dat ook tijdens lockdowns bleven doen. Grotere aantallen ongedocumenteerden, met name huishoudelijk werkers, konden echter niet doorwerken en werden ook niet doorbetaald. Werknemersrechten die in de wet of een cao zijn vastgelegd, gelden formeel ook voor ongedocumenteerde werknemers, maar in de praktijk zijn die rechten bijna niet op te eisen voor ongedocumenteerden.

Velen raakten aangewezen op voedsel- en andere hulp van maatschappelijke organisaties. Behalve organisaties die al langere tijd opvang of andere hulp voor ongedocumenteerden organiseerden, begonnen ook andere mensen en organisaties hulp te verlenen. De voedselhulp die de meeste van deze initiatieven bieden, bereikt grote aantallen ongedocumenteerden, maar biedt toch maar beperkt soelaas. Het opbrengen van de huur is het grootste probleem voor ongedocumenteerden die hun werk kwijt zijn geraakt.

Ongedocumenteerden hebben ‘in normale tijden’ geen recht op maatschappelijke opvang onder de Wmo, maar tijdens de eerste coronagolf riep het ministerie van VWS gemeenten en opvangorganisaties op om tijdelijk opvangplekken te realiseren voor ongedocumenteerden. De oproep werd tijdens de tweede coronagolf hernieuwd. Het is niet bekend hoeveel ongedocumenteerde arbeidsmigranten gebruik hebben gemaakt van dit aanbod. Oproepen aan de rijksoverheid om meer te doen voor ongedocumenteerden vonden geen gehoor.

Ongedocumenteerden hebben wel recht op gezondheid en medisch noodzakelijke zorg en daarmee ook op vaccinatie. GGD's maakten plannen om deze migranten te bereiken en vanaf eind mei 2021 – toen in de reguliere vaccinatiestrategie de veertigers aan de beurt waren – werd in de meeste regio's begonnen met het vaccineren van ongedocumenteerden en andere groepen zonder vast adres. Niet bekend is hoeveel ongedocumenteerden bereikt zijn, met uitzondering van Amsterdam (in september 2021 waren daar al ruim 8.000 ongedocumenteerde migranten gevaccineerd). Ook over de vaccinatiebereid van ongedocumenteerden is weinig bekend, maar het is aannemelijk dat die varieert per herkomstgemeenschap.

Door de coronacrisis, doordat velen noodgedwongen om hulp moesten vragen, zijn ongedocumenteerde arbeidsmigranten zichtbaarder geworden. Dit laatste kan als een positief effect van corona worden gezien. Het heeft hulporganisaties meer inzicht in de werk- en leefomstandigheden van deze groep gegeven, het hulpnetwerk voor ongedocumenteerden is erdoor versterkt en het geeft wellicht betere lobbymogelijkheden. Organisaties die ongedocumenteerden bijstaan zouden graag zien dat werkende ongedocumenteerden die al jarenlang in Nederland verblijven, uitzicht op legalisering van hun verblijf krijgen, maar zien dit – ook nu corona deze migranten en hun precaire werk- en leefomstandigheden meer zichtbaar heeft gemaakt – niet snel gebeuren. De houding van de rijksoverheid ten aanzien van ongedocumenteerde arbeids-

migranten kan worden omschreven als ‘state ignorance’.¹¹⁷ Lobby’s voor maatregelen ten behoeve van ongedocumenteerde arbeidsmigranten zullen waarschijnlijk eerder gehoor vinden bij gemeenten, die immers veel moeilijker kunnen doen alsof ongedocumenteerde migranten niet bestaan.¹¹⁸

Niettemin zijn er tijdens de coronacrisis ‘van onderop’ en in gemeenten wel een aantal innovatieve ideeën voor oplossingen ontstaan. Een ervan betreft een broodfonds voor werkende ongedocumenteerden. In Amsterdam verdienen twee ideeën voor experimenten serieuze overweging en uitwerking. Het ene idee is gericht op het verkrijgen van tijdelijke werkvergunningen voor ongedocumenteerden in ‘kansberoepen’. Het andere idee betreft een voucher systeem voor huishoudelijk werk bij particulieren dat ongedocumenteerde huishoudelijk werkers meer bestaanszekerheid en betere arbeidsvoorwaarden zou kunnen bieden. Of dit idee een vervolg zal krijgen is onzeker. Zeker is wel dat er veel juridische haken en ogen aan zitten als ook ongedocumenteerden sociaal verzekerd moeten kunnen raken.

Twee lessen die in ieder geval uit de coronacrisis moeten worden getrokken, zijn (1) dat er meer voorlichting nodig is over de rechten die ongedocumenteerden wél hebben, in het bijzonder voor werkgevers en nieuwe hulpverleners, en (2) dat beleidsmakers structureel en op voorhand rekening moeten houden met de aanwezigheid van ongedocumenteerden, om de toegang tot basislevensbehoeften ook voor hen te waarborgen.

Literatuur

- Barber, B. (2013) *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Berntsen, L., de Lange, T., & Rijken, C. (2022) *Migranten zonder verblijfsvergunning. Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boswell, C., & Badenhoop, E. (2021) “What isn't in the files, isn't in the world”: Understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom. *Governance*, 34, 335–352.
- Derckx, V.L. (2021) Het recht op medisch noodzakelijke zorg van ongedocumenteerden: verbeterpunten voor gebreken in het systeem. *Asiel & Migrantenrecht*, 8, 420.
- van der Heijden, P., e.a. (2020) *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018* (WODC Rapport 2969). Den Haag: WODC.
- Hermens, N., Kahmann, M., van Treeck, J., Out, M., & de Gruijt, M. (2021) *Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

¹¹⁷ Boswell & Badenhoop 2021. Zie ook: De Lange 2021, p. 11. De Lange sprak van ‘regulatory neglect’.

¹¹⁸ Zie ook Barber 2013. Barber verwoordde het verschil als volgt: ‘The politics of the city have a very different character to the ideological politics of the nation. [They] are about making things work -- you’ve got to pick up the garbage, you’ve to keep the hospitals open, it doesn’t matter if the immigrants are legal or illegal -- they have children who get sick and who have to go to school, they ride buses, they drive cars. If you asked a mayor, “Do you think immigrants should be allowed in or not?” they’d say, “They are here”’.

- Jansen-Lorkeers, L., Wits, E., Lenkens, M., Hooft, S. & Nagelhout, G. (2022) *Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities. Handvatten voor preventie en terugdringen van dakloosheid en verslaving*. Den Haag: IVO.
- de Lange, T. (2020) Het recht op een bankrekening voor vreemdelingen in Nederland. *Asiel & Migrantenrecht*, 6/7.
- de Lange, T. (2021) *Welcoming Talent: European Migration Law Has a Part to Play* (Inaugural lecture). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Ombudsman Metropool Amsterdam (2021) *Onzichtbaar. Onderzoek naar de leefwereld van ongedocumenteerden in Amsterdam en Nederland*. Amsterdam: Ombudsman Metropool Amsterdam.
- PICUM (2022) *Guide to Undocumented Workers' Rights at Work under International and EU Law*. Brussel: PICUM.
- Rode Kruis (2022) *Basislevensbehoeften onder druk. Jaarverslag 2021*. Den Haag: Het Nederlandse Rode Kruis.
- SER (2020) *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief: varianten en denkrichtingen* (SER-advies 20/06). Den Haag: SER.
- Stadt Zürich (2020) *Züri City-Card. Umsetzung des Positionspapiers des Stadtrats zum Thema Sans-Papiers*. Zürich: Stadt Zürich, Stadtrat.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL V

Hoofdstuk 11 Structureel, maar ondergewaardeerd werk: ervaringen van migranten zonder verblijfsvergunning tijdens de coronapandemie in Nederland

Lisa Berntsen
Natalia Robledo
Tesseltje de Lange

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

11.1	Inleiding.....	317
11.1.1	Kwetsbaar, afhankelijk en veerkrachtig.....	317
11.1.2	Interviews met Spaanssprekende migranten uit Zuid- en Midden-Amerika in Nederland.....	318
11.2	De invloed van de coronapandemie op migranten zonder verblijfsvergunning.....	325
11.2.1	Werk- en inkomensverlies	325
11.2.2	Werk- en inkomensverlies vanwege corona-gerelateerde klachten	326
11.2.3	Huurachterstanden door inkomensverlies	327
11.2.4	Corona(beschermings)maatregelen op de werkplek.....	327
11.2.5	Corona-infectie.....	328
11.2.6	Isolatie en beperkte sociale contacten.....	329
11.2.7	De invloed van de avondklok.....	329
11.2.8	Beperkingen van contant geld	330
11.2.9	Beperkte mobiliteit	330
11.3	De structureel afhankelijke positie en de beperkte ruimte voor agency van de migrant.....	331
11.3.1	Invloed op werkomstandigheden.....	331
11.3.2	Betalingsregelingen bij huurachterstand	333
11.3.3	Risico's van politiecontrole.....	334
11.3.4	Toegang tot zorg	334
11.4	Veerkracht tijdens de pandemie	336
11.4.1	Verandering van werkomgeving	337
11.4.2	De voordelen van een bankrekening.....	337
11.4.3	Een legale bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving.....	338
11.5	Observaties en aanbevelingen.....	339
11.5.1	Aanbevelingen aan de overheid	340
11.5.2	Aanbevelingen aan de zorgsector	340
11.5.3	Aanbevelingen aan werkgevers	340
11.5.4	Aanbevelingen aan de sociale sector	340
11.5.5	Oproep aan de samenleving	341
Literatuur	.....	341

11 Structureel, maar ondergewaardeerd werk: ervaringen van migranten zonder verblijfsvergunning tijdens de coronapandemie in Nederland¹

Lisa Berntsen, Natalia Robledo & Tesseltje de Lange

11.1 Inleiding

De positie van werkende migranten zonder verblijfsvergunning is kwetsbaar. Dat was al bekend voor de coronapandemie uitbraak.² De pandemie heeft, echter, de reikwijdte van deze kwetsbaarheid in zowel de publieke ruimte als de persoonlijke sfeer duidelijker gemaakt: migranten die tijdens de eerste lockdown hun werk en daarmee hun inkomsten verloren, stonden ineens op straat; en door het verplichte thuiswerken was er ineens persoonlijk contact met de huishoudelijk werker en daardoor aandacht voor de mogelijk penibele positie van de migrant. In dit hoofdstuk doen we verslag van de ervaringen van een groep migranten zonder verblijfsvergunning tijdens de pandemie.

Tussen september 2020-2022 hebben wij onderzocht hoe de coronapandemie het werk en leven van Spaanssprekende migranten zonder verblijfsvergunning beïnvloed heeft. Hiervoor zijn twintig Zuid- en Midden-Amerikaanse migranten in de zomer van 2021 geïnterviewd over hun ervaringen. Hun ervaringen zijn niet representatief voor de groep migranten zonder verblijfsvergunning die leven en werken in Nederland, maar bieden wel een inkijkje in de manieren waarop zij zich staande hebben weten te houden tijdens de pandemie en hoe zij de pandemie en coronamaatregelen ervaren hebben.

In dit hoofdstuk doen we verslag van hun ervaringen tijdens de coronapandemie. We laten zien hoe deze ervaringen samenhangen met hun structureel afhankelijke positie. Hoewel die afhankelijkheid hen kwetsbaar maakt, laten we tegelijkertijd zien dat migranten veer- en daadkracht tonen om hun leven in Nederland, ondanks het ontbreken van een verblijfsvergunning, vorm te geven. We sluiten het hoofdstuk af met oplossingsrichtingen om de kwetsbare positie van deze groep werknemers te adresseren én hun kracht te tonen. In het eerste deel bespreken we de invloed van de coronamaatregelen op migranten zonder verblijfsvergunning. In het tweede deel staan we stil bij de structurele afhankelijke positie van deze groep migranten, die hun ruimte voor agency beperkt, en hen afhankelijk maakt van de, vaak spontane, steun van personen in hun directe omgeving, werkgevers, huisbazen en hulporganisaties. In het derde deel tonen we de veerkracht die de migranten, ondanks hun structureel afhankelijke positie, ook toonden tijdens de pandemie.

11.1.1 Kwetsbaar, afhankelijk en veerkrachtig

Kwetsbaarheid is een rekbaar begrip. Uit onze gesprekken komt de kwetsbaarheid van deze groep migranten vooral naar voren wanneer zij werk of zorg nodig hadden en wanneer zij de deur werden gewezen door werkgever of zorgverlener. Ook kwetsbaar waren zij wanneer ze zich opgejaagd voelden door de coronamaatregelen, zoals door de avondklok. Verder blijkt

¹ De auteurs danken Anja Eleveld en Rian Ederveen voor hun constructieve feedback op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

² Berntsen e.a. 2022.

hun kwetsbaarheid uit het feit dat zij hun zoektocht naar steun pas beginnen als het urgent is; zij zullen een zorgvraag liever uitstellen (of hulp zelfs weigeren uit angst), maar ook angst hebben om géén zorg te krijgen als het echt nodig is. Kwetsbaarheid geeft een belangrijk, maar onvolledig beeld van hun positie in Nederland. Dat willen we benadrukken.

Hun structurele afhankelijkheid volgt uit hoe de migranten overgeleverd waren aan de welwillendheid van werkgevers: waar sommige werkgevers hen uit zichzelf doorbetaalden wanneer het werk niet door kon gaan, gaven veel werkgevers geen geld meer, ze betaalden het loon niet door. Wanneer migranten door weggefallen inkomsten moeite hadden om hun huur te betalen, werd de coulance van hun huisbaas bepalend voor hun behoud van onderdak in Nederland, ook een afhankelijkheid. Bovenal hadden zij nauwelijks toegang tot (corona-gerelateerde) zorg zonder steun van hulpverleners of persoonlijke connecties. Met andere woorden, de migranten leven in een structureel kwetsbare realiteit: er is geen vangnet waar zij op terug kunnen vallen; zij zijn afhankelijk van de *goodwill* van een werkgever, een coulante huisbaas; het geluk om een welwillende zorgverlener te kennen of te treffen in geval van nood; of een behulpzame kennis of vriend.

Juist de manieren waarop migranten zonder verblijfsvergunning tijdens de pandemie zijn omgegaan met deze structurele afhankelijk toont, naast hun kwetsbaarheid, ook hun veer- en daadkracht. Zo bespraken migranten met hun werkgevers wijzingen in werkomstandigheden naarmate de pandemie voortduurde, maakten ze betalingsregelingen met huisbazen, en wisten met betaalpassen of creditcards de impact van de steeds beperktere mogelijkheden om contant te betalen op te lossen.

Het feit dat deze migranten jarenlang in Nederland wonen en werken, ondanks het ontbreken van een verblijfsvergunning, toont dat zij voorzien in een structurele vraag naar werk, en type werk wat tijdens een pandemie tevens een essentieel karakter heeft: schoonmaakwerk zorgt er onder andere voor dat anderen hun werk weer kunnen voortzetten.³ De migranten waarderen hun werkgever en het werk omdat ze zichzelf en vaak hun familie in het land van herkomst daarmee kunnen onderhouden, beter dan wanneer ze in het land van herkomst waren gebleven; Zij waarderen Nederland, verschillende van hen willen graag belasting betalen in Nederland. Ze willen bijdragen aan het land dat ze waarderen voor de veilige en stabiele leefomgeving. Het ontbreken van de verblijfsvergunning maakt evenwel dat zij ondergewaardeerd zijn en ongezien blijven in regelgeving en beleid. *Dat* maakt hen kwetsbaar.

11.1.2 Interviews met Spaanssprekende migranten uit Zuid- en Midden-Amerika in Nederland

Migranten die zich niet organiseren, zoals de Spaanssprekende migranten uit Zuid- en Midden-Amerika, vragen ook minder snel steun van ngo's en andere lokale initiatieven, waardoor er over hen weinig bekend is. Vandaar dat gekozen is om in dit onderzoek juist de groep Spaanssprekende migranten uit Zuid- en Midden-Amerika zonder verblijfsvergunning te interviewen, om zo meer inzicht te krijgen in hoe zij de coronapandemie ervaren hebben en hoe zij zich staande houden.

In de periode april tot en met september 2021 zijn interviews afgenomen met 20 Spaanssprekende migranten die zonder verblijfsvergunning leven en werken in Nederland. De interviews zijn afgenomen door een Spaanssprekende peer-onderzoeker die uit eigen ervaring weet hoe het is om zonder verblijfsvergunning te leven in Nederland. Deze gedeelde achtergrond en

³ Hofstede noemt huishoudelijk werkers in dit kader “de stille kracht van de emancipatie”: (‘Huishoudelijk werkers zijn de stille kracht van de emancipatie. Maar juist nu zijn ze extra kwetsbaar’, De Correspondent, 9 april 2020)

ervaring was erg belangrijk in de contactvorming en openheid en diepgang van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn. Een topic-lijst vormde de leidraad van de interviewgesprekken, met centrale thema's werk, werkgevers (en klanten), huisvesting, gezondheid, coronamaatregelen, hulp tijdens corona, en achtergrond en toekomstvisie. Op welke manieren migranten de impact van corona ervaren hebben op deze terreinen stond centraal in de gesprekken. Alle interviews zijn *face-to-face* gedaan, meestal op een terras of in een café.⁴ De interviews duurden tussen de 1 en 3 uur. De geluidsopnames van alle gesprekken zijn achteraf getranscribeerd en thematisch gecodeerd, aan de hand van voornoemde centrale thema's.

De verhalen die gedeeld werden in dit onderzoek waren divers, net als de achtergronden van de migranten met wie we spraken. Zij verrichtten diverse werkzaamheden, zoals huishoudelijk schoonmaakwerk, in de bouw, of in persoonlijke dienstverlening. Iedereen in ons onderzoek werkte al in Nederland voordat de coronapandemie uitbrak. Waar huishoudelijk werkers vaak centraal staan in onderzoek naar migranten zonder verblijfsvergunning, omdat het merendeel als schoonmaker makkelijk werk vindt in Nederland, biedt ons onderzoek ook inzicht in ervaringen van migranten, voornamelijk mannen, die hun geld met andere werkzaamheden verdienen. Zo voegen we ook een, veelal onderbelicht, genderperspectief toe. In onze verslaglegging gebruiken we pseudoniemen om de anonimiteit van de participanten te waarborgen, en hebben we informatie die personen mogelijk zou kunnen identificeren veranderd of weggelaten. Hierna introduceren we de migranten met wie we spraken in meer detail (voor een verkort overzicht van onze informanten, zie tabel 11.1). Wie meteen door wil naar onze bevindingen leest verder vanaf paragraaf 11.2.

Carlos is er de persoon niet naar om stil te zitten. Carlos, een Argentijnse man van 40 jaar oud, werkt in Nederland als fietsenmaker, huishoudelijk werker en als maaltijdbezorger op de fiets. Carlos heeft in Nederland bij een fietsenmaker het vak geleerd. Carlos is een sociaal en leergierig persoon. Toch kiest hij ervoor zoveel mogelijk alleen te zijn en geen vriendschappen te sluiten met andere mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland. Volgens hem loopt hij zo minder kans om bij de politie in beeld te komen, en eventuele uitzetting te riskeren. Carlos kwam ooit samen met zijn vriendin naar Nederland om te werken. Zij zijn uit elkaar gegaan, omdat het leven zonder verblijfsvergunning een te zware tol trok op hun relatie. De coronapandemie is een moeilijke periode geweest voor Carlos. Omdat zijn schoonmaakwerk was weggefallen moest hij op verschillende momenten kiezen tussen eten kopen of de huur betalen. Hij koos voor de huur. Een Nederlandse vriendin heeft hem geholpen om ander werk te vinden, als maaltijdbezorger. Door de avondklok kon hij minder lange werkdagen maken, en minder verdienen, dan hij gewend was. Carlos kreeg corona. Een hulpverlener heeft hem geholpen aan een plek waar hij in zelfisolatie kon.

Na een vakantie in Europa werd **Laura** verliefd op Nederland. Ze vond het een mooi en veilig land. Laura is een Argentijnse vrouw die samen met haar vriend naar Nederland verhuisde. In Nederland, vertelt Laura, voelt ze zich vrij als vrouw, een gevoel wat ze in Argentinië miste, en waar ze ook enkele nare ervaringen op dit vlak heeft gehad. Laura had een goed betaalde baan als leidinggevende in een autoverkoopbedrijf. In Nederland werkt zij als kinderoppas in expat-gezinnen. Zij vindt dit leuk werk. Al dwong de pandemie haar ook om uit te kijken naar ander soort werk. Zo heeft ze een paar keer als schoonmaker gewerkt. Al was dit voor haar een moeilijke beslissing. Laura voelt zich elke dag schuldig dat ze leeft zonder verblijfsvergunning in Nederland. Dit gevoel is zo sterk dat haar relatie met haar Argentijnse partner erop stuk liep. Haar angsten en schuldgevoelens achtervolgen haar overal in haar dagelijks leven. Laura zou graag belasting willen betalen om te kunnen bijdragen aan de Nederlandse maatschappij.

⁴ De horecasluiting bemoeilijkte in eerste instantie het doen van interviews met deze groep migranten. Het was voor de migranten geen optie om de interviews te doen via digitale media: veel van hen hadden bijvoorbeeld geen woonruimte waar ze vrijuit konden bellen.

Enige tijd na het interview benadert Laura het onderzoeksteam en deelt dat zij de liefde van haar leven heeft gevonden in Nederland, en een verblijfsvergunning heeft. Zij probeert haar toekomst verder op te bouwen in Nederland door de taal beter te leren. Ook denk ze aan studeren en een nieuwe baan.

De volwassen kinderen van **Francisco**, een 54-jarige man uit Colombia, wonen en studeren in Colombia. Voor hen is Francisco naar Nederland gekomen. Met het werk in Nederland kan hij zijn kinderen financieel steunen terwijl zij hun studies afmaken. Als hij in Colombia was gebleven, had hij dit niet kunnen doen. Daar werd hij ontslagen toen het internationale oliebedrijf waar hij voor werkte over werd genomen door een ander bedrijf. Francisco is een vriendelijk en sociaal persoon en bovendien een harde werker. Hij accepteert alles waar hij zich nuttig kan maken. Voor de pandemie werkte hij als schoonmaker in restaurants. Toen deze sloten tijdens de pandemie, begon hij met huishoudelijk schoonmaakwerk. Hij ziet de mensen bij wie hij schoonmaakt bijna nooit. Hij vertelt dat hij de huissleutels heeft en zo naar binnen kan. Hij maakt schoon en neemt het geld mee dat de bewoners voor hem achterlaten. Francisco woont in het huis van familieleden die wel rechtmatig in Nederland verblijven. Hierdoor was hij ook tijdens de pandemie verzekerd van onderdak.

Diego is een 44-jarige man uit Colombia. Hij volgde zijn vrouw, die al in Nederland werkte en ook familie in Nederland had wonen. Samen hebben ze een zoontje gekregen in Nederland. Enige tijd na de geboorte van zijn zoon, zijn Diego en zijn vrouw uit elkaar gegaan. Diego is bezig om zijn leven opnieuw vorm te geven. Tijdens zijn relatie kreeg Diego ook veel steun van de familie van zijn inmiddels ex-vrouw. Die mist hij nu. Diego huurt een kamer in een woning samen met andere mensen. Diego is kapper. Hij is blij dat hij daarmee ook in Nederland geld kan verdienen, maar hij heeft niet veel klanten. Hij werkt en gaat alleen om met Spaanstalige mensen. Diego zou graag een Nederlandse verblijfsvergunning willen om legaal te kunnen werken als kapper en zijn klantenbestand te kunnen uitbreiden. Ook vreest hij dat hij zonder verblijfsvergunning mogelijk gescheiden kan worden van zijn zoontje.

De 33-jarige **Elias** werkte als *graphic designer* in zijn land van herkomst El Salvador. Hiermee verdiende hij geen stabiel inkomen, en had geldzorgen. Omdat hij weinig mogelijkheden zag in El Salvador, is Elias vier jaar geleden met hulp van zijn ex-partner, die al in Nederland woonde, naar Nederland gekomen. Zijn ex-partner ving hem een paar dagen op in zijn woning en vertelde hem hoe hij werk moest vinden in Nederland zonder verblijfsvergunning. Elias wist dat hij als schoonmaker moest werken en dat het niet makkelijk zou zijn. In de eerste drie maanden dat Elias in Nederland was hing hij meer dan 2000 briefjes met zijn gegevens op door heel Amsterdam. Zo heeft hij zijn schoonmaakadressen gevonden. Elke dag heeft hij tenminste twee adressen waar hij schoonmaakt. Soms werkt hij ook in de weekenden. Elias heeft een trieste uitstraling en hij lijkt eenzaam. Hij weet dat er ngo's zijn die hulp bieden aan mensen zonder verblijfsvergunning, maar hij maakt daar niet of nauwelijks gebruik van. Tijdens de pandemie liep Elias een corona-infectie op via een van zijn werkgevers. Toen hij hierachter kwam, heeft Elias zichzelf geïsoleerd in zijn kamer totdat hij weer beter was. Daarna ging hij weer aan het werk.

Carla is een 22-jarige transvrouw uit Colombia. In Colombia werkte ze als verpleegster in een ziekenhuis. Na haar transitie kreeg ze te maken met discriminatie op haar werk en in haar dagelijkse leven. Daarna belandde zij in de prostitutie. Carla besloot tijdens een reis door Europa, net voor de pandemie uitbrak, om hier voor langere tijd te blijven. Zij werkte een tijdje in Spanje en België, en besloot uiteindelijk om in Nederland te blijven werken. Hoewel pas 22 jaar, onderhoudt ze zowel haar ouders en zusje in Colombia financieel. In Europa is Carla meerdere keren in aanraking gekomen met criminaliteit en drugs. Zij ziet dit als een normale situatie voor mensen die werken in de prostitutie. Carla woont op een omgebouwde zolder, in een kamer met douche en keuken. Dit is tegelijkertijd de plek waar zij haar cliënten ontvangt. Onlangs heeft

ze een urgente operatie ondergaan waarvoor ze hulp kreeg van maatschappelijke werkers van het Wereldhuis. Zij hebben haar ook geholpen aan een advocaat om zo een procedure op te starten om een verblijfsvergunning in Nederland te krijgen. Enige tijd na het interview laat Carla ons weten dat de IND de bedreiging en risico's die zij in Colombia loopt als transvrouw niet ernstig genoeg acht voor een asielstatus. De IND geeft aan dat Carla daarvoor te weinig bewijs heeft. Carla blijft zoeken naar mogelijkheden om meer stabiliteit in haar leven te brengen en ze wil graag uit te prostitutie stappen.

Pablo is een 42-jarige man uit El Salvador. In El Salvador werkte Pablo voor een krant, als redacteur. Toen zijn baan door technologische ontwikkelingen overbodig werd, werd hij ontslagen. Samen met zijn vrouw begon hij daarop met een brillenwinkel. De winkel gaf onvoldoende inkomsten om zijn vrouw en zoon een zeker financieel bestaan te bieden. Toen besloot Pablo om naar Nederland te komen. Zijn vrouw en zoon zijn in El -Salvador achtergebleven. Hij spreekt hen elke dag via whatsapp en hij helpt zijn zoon huiswerk maken of leest hij hem verhalen voor. Pablo vindt het belangrijk om zelfstandig te zijn in Nederland en wil zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren. Elke dag werkt hij bij twee of meer schoonmaakadressen. Tijdens de pandemie verloor hij veel inkomsten, toen veel mensen bij wie hij normaliter schoonmaakt, aangaven dat hij niet kon komen. Dit gaf hem veel onrust omdat zijn vrouw en zoon afhankelijk zijn van zijn inkomen. Enige tijd na het interview sprak Pablo bijna perfect Nederlands en had hij een plek gevonden waar hij meer zelfstandigheid en privacy had.

De 54-jarige **Luis** komt oorspronkelijk uit Venezuela en woont al jaren in Nederland. Hij spreekt de Nederlandse taal goed en weet hoe het Nederlandse systeem in elkaar zit. Luis kwam ooit met zijn rockband naar Nederland. De band gaf optredens in en rondom Nederland. Met deze optredens kreeg Luis ook ervaring in de theaterwereld. Daarnaast heeft hij een opleiding gedaan tot elektricien. In Nederland werkt hij als schoonmaker in restaurants en doet daarnaast allerlei klussen en werkzaamheden in de horeca. Tijdens de pandemie heeft Luis het moeilijk gehad omdat hij geen werk kon vinden. Ook heeft hij geen stabiele woonplek in Nederland. Luis is bevriend met de eigenaar van een bar waar hij werkt. Toen deze vriend hem echter niet doorbetaalde toen de pandemie uitbrak, vond Luis dat erg moeilijk, al had hij tegelijkertijd ook begrip voor de tevens moeilijke bedrijfssituatie van de vriend. Luis heeft momenten gehad tijdens de pandemie dat hij geen inkomen had om eten of onderdak te betalen.

Patricio is een Chileense man die al meer dan 10 jaar in Nederland verblijft. Hij kwam als toerist naar Nederland en toen hij merkte dat hij gemakkelijk werk kon vinden, besloot hij te blijven. Patricio laat zich niet belemmeren door zijn verblijfsstatus en probeert zo normaal mogelijk te leven in Nederland. Hij heeft een relatie gehad met een Nederlandse (van Chileense afkomst) en is een procedure gestart om een verblijfsvergunning te krijgen als partner van een EU-burger. In de tussentijd heeft hij zijn bouwbedrijf gestart, en het bedrijf ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. De relatie is stukgelopen waardoor hij zijn vergunning verloor. Hij is doorgeshaald met zijn bouwbedrijf en had veel werk tijdens de coronapandemie. Hij probeert met zijn bedrijf andere mensen zonder verblijfsvergunning te helpen door hen werk te geven en ze het vak te leren. Hij is heel zelfstandig en is niet bang om aangehouden te worden door de politie (wat ook wel eens gebeurd is). Voor hemzelf en anderen heeft hij uitgezocht hoe ze zonder verblijfsvergunning een corona-vaccin en QR-code met vaccinatiebewijs konden krijgen. Patricio is slim, ondernemend, en gaat actief op zoek naar antwoorden of oplossingen als hij iets niet weet, of geconfronteerd wordt met problemen. Ook al heeft Patricio naar eigen zeggen een goed leven in Nederland, hij blijft zoeken naar mogelijkheden om een verblijfsvergunning te krijgen.

De 28-jarige **Jose** is samen met zijn vriendin naar Nederland gekomen. Beide komen oorspronkelijk uit Colombia. In Colombia heeft Jose een technische opleiding afgerond, maar vond hierin geen werk. Jose zag weinig mogelijkheden om zijn leven in te richten zoals hij wilde in Colombia.

Bovendien wilde hij meer van de wereld zien. In Nederland werkt Jose als bouwvakker. Hij werkte een tijdje voor iemand met een bouwbedrijf, maar die behandelde zijn werknemers slecht en betaalde bijvoorbeeld niet uit. Daarom besloot Jose een eigen groep te vormen met andere bouwvakkers, een soort werkcollectief. Samen nemen ze opdrachten aan van mensen die hun huis of tuin willen verbouwen. Jose is heel sociaal en heeft veel contact met Colombiaanse mensen die in Nederland wonen. Hij woont met samen met zijn vriendin en deelt de woonruimte met een ander Colombiaans koppel. Enige tijd na ons gesprek raakte hij deze woonruimte kwijt. De eigenaar van de woning had ineens besloten dat hij het huis niet meer aan hen wilde verhuren en ze moesten binnen een maand weg, terwijl ze een huurcontract zonder einddatum getekend hadden. Het duurde een jaar voordat ze weer een fatsoenlijke zelfstandige woonruimte gevonden hadden. Hoewel de huurprijs hoog was, waren ze blij weer een stabiele woonsituatie te hebben, en de rust die dit met zich meebracht.

Hugo is een 26-jarige Colombiaanse man. Hij heeft een moeilijk leven achter de rug. Hugo woonde in zijn jeugd in Spanje. Daarna is woonde hij een periode in Colombia, en verloor toen zijn Spaanse verblijfsvergunning. Na Colombia, kwam Hugo naar Nederland met de hulp van een oude vriend uit Spanje. Als gay-man werd Hugo in Colombia gediscrimineerd en bedreigd. In Nederland werkt Hugo als schoonmaker en doet alles waar hij maar geld mee kan verdienen. Hugo woont samen met zijn vriend. Zijn vriend weet niet goed hoe hij Hugo kan helpen. Hugo wil zijn vriend ook niet het gevoel geven dat hij diens hulp nodig heeft. Hugo heeft verschillende nare werkervaringen gehad waar hij niet betaald werd. Het liefst zou hij zijn Spaanse verblijfsvergunning terug willen om zijn leven van toen weer op te pakken.

Jorge & Maria vormen een jong Colombiaans koppel. In Colombia studeerde Jorge rechten. Jorge is met de hulp van een vriendin naar Nederland gekomen. Jose was een 9-tot-5 baan in de bouw beloofd en een beschikbare woonruimte. Eenmaal in Nederland was er geen woning voor hem en kon hij enkel in de gang van een woning slapen. Ook het werk was mooier voorgesteld: uiteindelijk moest hij werkdagen van langer dan 10 uur maken van maandag tot zaterdag voor 1000 euro in de maand. Hoewel Jorge zijn vriendin Maria vertelde over zijn situatie in Nederland, besloot Maria na enige tijd ook naar Nederland te komen om Jorge te steunen. Hoewel ze beide veel uren werken in Nederland en hun studies in Colombia niet af hebben kunnen maken, zijn ze blij met het geld dat ze nu verdienen en dat ze hun schulden in Colombia kunnen afbetalen. Bovendien geeft hun leven in Nederland hen een gevoel van veiligheid en rust. Jorge en Maria zijn blij dat ze in Nederland kunnen werken om te leven, terwijl ze in Colombia het gevoel hadden te leven om te werken.

De 30-jarige Nicaraguaanse **Sergio** kwam 10 jaar geleden naar Nederland. Zijn tante, die een Nederlandse verblijfsvergunning heeft, ontfermde zich over hem. Hij trok in bij zijn tante, die alles voor hem regelde. Volgens Sergio was hij toen een verwende jongen die geen verantwoordelijkheid nam voor zijn eigen leven. Na een tijdje moest hij van zijn tante haar huis verlaten, zodat hij zelf zijn boontjes zou leren doppen. Voor Sergio brak toen een moeilijke tijd aan, omdat hij geen woonruimte had en geen baan kon vinden. Uiteindelijk vond hij een baan in een shisha lounge waar hij 5 euro per uur verdiende. Sergio maakt een eenzame indruk. Hij lijkt zoekende naar een moeder en vaderfiguur die hem steun bieden en een familiegevoel geven. Sergio is bevriend met een man, die ook geen verblijfsvergunning heeft, die hem helpt goed met zijn geld om te gaan. Ook is er een vrouw waar Sergio regelmatig aanschuift voor een maaltijd. Zij is voor Sergio ook als een soort moeder. Sergio huurt een kamer in een woning waar ook andere mensen zonder verblijfsvergunning wonen. In de tien jaar dat hij in Nederland woont, heeft hij verschillende ongelukken gehad waarvoor hij geen goede zorg kreeg in het ziekenhuis. Soms kon hij door zo'n ongeval niet meer werken. Sindsdien houdt Sergio altijd wat geld apart, voor zulke onvoorziene gevallen. Zijn spaargeld redde hem ook tijdens de pandemie, toen veel van zijn schoonmaakwerk wegviel. Sergio vond het ongemakkelijk om tijdens de

pandemie schoon te maken in huizen waar de bewoners thuis waren, aangezien hij dit niet gewend was. Voorheen was er nooit iemand thuis, en nu wel en hielden ze hem in de gaten.

Hector is een Chileense man van 31 jaar. In Chili had Hector een kantoorbaan en danste in een Salsa en Bachata groep. Met de dansgroep deed Hector mee aan dans wedstrijden in Europa. Hector bezocht na een van zijn wedstrijden in Spanje zijn broer die al in Nederland woonde (zonder verblijfsvergunning). Aangezien Hector ongelukkig was op zijn kantoorbaan in Chili en het beperkte toekomstperspectief daar, besloot hij naar Nederland te verhuizen. Zijn broer hielp hem werk en woonruimte te vinden. Hector werkt voor een verhuisbedrijf waar ook zijn broer werkte. Soms doet Hector ook buitenlandse verhuizingen met dit bedrijf. Hij heeft nog nooit grenscontroles meegemaakt. De broer van Hector heeft op een gegeven moment besloten terug te keren naar Chili. Voor Hector was dit een moeilijk moment: hij bleef alleen in Nederland achter zonder de Nederlandse taal te spreken. Beetje bij beetje raakte hij alsnog gewend aan het leven in Nederland en ontmoette zijn Nederlandse vriendin. Hierdoor heeft hij volgens hem niet veel last gehad van de pandemie. Hij had zorgen over zijn woonruimte, omdat hij samenwoont met zijn vriendin. Wel vond hij het vervelend om geen inkomen te hebben omdat hij daardoor niet langer zelfstandig was. Na de pandemie zijn Hector en zijn vriendin uit elkaar gegaan. Hector had het daar zwaar mee. Volgens hem is zijn relatie stuk gegaan omdat hij geen verblijfsvergunning had en daardoor zijn vriendin geen 'normaal' leven kon bieden. Hij droomt elke dag van een verblijfsvergunning om een normaal leven te kunnen leiden in Nederland zonder beperkingen.

Victor is een Colombiaanse man van 39 jaar. Victor is erg angstig en maakt zich zorgen dat andere mensen hem kunnen horen tijdens het interview. Vanuit Colombia is Victor eerst naar Spanje verhuisd, waar hij in de horeca werkte. Op een gegeven moment was hij daar klaar mee, en wilde teruggaan naar Colombia. Juist op dat moment boden vrienden, met wie hij samenwoonde in Spanje, aan om eerst nog met hen op vakantie te gaan naar Nederland. Eenmaal in Nederland besloot hij hier te blijven. Via zijn netwerk van kennissen heeft Victor uitgezocht waar hij werk kan vinden en eventuele hulp. Victor werkt voor een bouwbedrijf. De eigenaar van het bedrijf zorgt niet goed voor zijn werknemers. Zo hebben Victor en zijn collega's tijdens klussen geen toilet tot hun beschikking en is er vaak onduidelijkheid over wat zij moeten doen en krijgen zij vaak vragen van de opdrachtgevers.

Antonio is een Chileense man van in de veertig. Antonio kwam naar Nederland voor vakantie. Hij was gestopt met zijn studie en had een slechte relatie met zijn familie in Chili. Eenmaal in Nederland merkte hij dat meer afstand van zijn familie hem goed deed. Hij besloot daarom om in Nederland te blijven. Antonio heeft op verschillende plekken als schoonmaker gewerkt. Op het moment werkt hij bij mensen thuis en maakt hij schoon. In zijn vrije tijd kookt hij (onbetaald) bij een soort van buurthuis voor mensen die geen geld hebben of gewoon gezelschap willen. Ook heeft hij in de bouw gewerkt waar hij vijf euro per uur verdiende.

Sebastian is een 32-jarige man uit Colombia. Sebastian woont in het huis van een Zuid-Amerikaans gezin waar hij een goede relatie mee heeft. In Colombia heeft Sebastian drie kinderen. Hij werkt om hen financieel te kunnen onderhouden. In Nederland is Sebastian verliefd geworden op de dochter van zijn huisbaas en ze zijn een koppel. De goede relatie die hij had met zijn huisbaas voelt inmiddels, ook door de relatie met de dochter, als familierelatie. Hij waardeert deze familie enorm en Sebastian wil zijn vriendin niet het gevoel geven dat hij met haar is om een verblijfsvergunning te krijgen. Hij zal haar nooit toelaten om hem op die manier te helpen. Sebastian werkt voor een interieurontwerper die hem graag een vast contract zou willen geven. Nadat Sebastian slecht behandeld werd door een bouwbedrijf waar hij voor werkte, heeft hij een eigen bouwbedrijf opgezet. Hij is blij met zijn eigen bedrijf, vooral ook omdat hij hiermee andere mensen zonder verblijfsvergunning kan helpen aan een baan. Sebastian is in eerste

instantie erg wantrouwig, maar als hij je eenmaal kent is hij een sociaal persoon die graag met je praat.

Rosa is een 40-jarige vrouw uit Colombia. Rosa heeft met veel moeite het besluit genomen om in Nederland te gaan werken. Rosa is een alleenstaande moeder en heeft een 7-jarige dochter in Colombia. Zij mist haar dochter enorm, maar wil haar dochter een betere toekomst geven. In Colombia had Rosa moeite om rond te komen en moest zij lange werkdagen maken waardoor ze haar dochter niet veel kon zien. De zus van haar werkgever in Colombia heeft haar ontvangen in Nederland en haar wegwijs gemaakt in Nederland. Rosa werkt in de schoonmaak en huurt een kamer in een woning van een oudere Spaanstalige vrouw. Zij behandelt Rosa als een dochter en maakt zich zorgen als Rosa te laat nog buiten is. Rosa vindt dit niet erg en vindt de vrouw aardig. Rosa heeft een Chileense man zonder verblijfsvergunning leren kennen op wie ze verliefd is geworden. Na een jaar nemen ze contact met ons op om te vertellen hoe het met hen gaat en dat zij haar dochter nog niet naar Nederland heeft kunnen halen.

Salvador is een man tussen de 40 en 50 jaar. Hij komt oorspronkelijk uit Peru maar werkt en woont in Nederland. Salvador heeft eerder in Nederland gewerkt, ook zonder verblijfsvergunning, en werd toen uitgezet door de vreemdelingenpolitie. In Peru heeft Salvador een winkel, maar zag zich om financiële redenen toch genoodzaakt opnieuw naar Nederland te vertrekken. Voor hem was dit een moeilijke beslissing en het voelde als persoonlijk falen. Beide keren dat hij naar Nederland kwam, liet hij een kind achter bij zijn moeder. Salvador stelt zichzelf veel doelen en haast zich overal naartoe. Toen hij voor de tweede keer in Nederland kwam, kon hij dezelfde kamer kunnen huren als ervoor, en ook een deel van zijn eerdere schoonmaakadressen opnieuw oppakken.

Met deze profielschetsen willen we laten zien dat de achtergronden van de migranten die wij geïnterviewd hebben enorm verschillen: niet iedereen is naar Nederland gekomen enkel en alleen om hier te werken, sommigen waren vooral op zoek naar een veilig land waar ze niet gediscrimineerd of bedreigd werden, terwijl anderen spontaan besloten na een internationale reis in Nederland te blijven. Hoewel we met deze korte schetsen geen recht kunnen doen aan de levensverhalen van iedere migrant die we spraken, hopen we op deze manier toch iets meer van de mens achter de migrant te kunnen laten zien.

Tabel 11.2 Overzicht interviewparticipanten

	Geslacht	Leeftijd	Land van herkomst	Werk in Nederland
Carlos	M	40	Argentinië	Fietsenmaker, verhuizer, maaltijdbezorger
Laura	V	33	Argentinië	Oppas
Francisco	M	54	Colombia	Schoonmaker, klusjesman
Diego	M	44	Colombia	Kapper, klusjesman, schoonmaker
Elias	M	33	El Salvador	Schoonmaker
Carla	V	22	Colombia	Sekswerker
Pablo	M	42	El Salvador	Schoonmaker
Luis	M	54	Venezuela	Evenementen industrie, klusjesman
Patricio	M		Chili	Bouwvakker
Jose	M	28	Colombia	Schoonmaker, afwasser, bouw
Hugo	M	26	Colombia	Schoonmaak, afwasser, interieurontwerp
Jorge	M	26	Colombia	Bouw
Maria	V	24	Colombia	Bouw, schoonmaker, oppas

Sergio	M	30	Nicaragua	Schoonmaker
Hector	M	31	Chili	Dansdocent, verhuizer
Victor	M	39	Colombia	Bouw
Antonio	M	41	Chili	Schoonmaker, markt opbouwen, klusjes
Sebastian	M	32	Colombia	Bouw, interieurontwerp
Rosa	V	40	Colombia	Schoonmaker
Salvador	M		Peru	Schoonmaker

11.2 De invloed van de coronapandemie op migranten zonder verblijfsvergunning

11.2.1 Werk- en inkomensverlies

Met name de eerste lockdown van maart 2020 zorgde voor veel werkverlies. Toen iedereen in Nederland werd geadviseerd thuis te werken en zoveel mogelijk thuis te blijven, viel het schoonmaakwerk wat veel migranten zonder verblijfsvergunning verrichten weg. Hoewel sommige werkgevers migranten doorbetaalden wanneer ze het werk vanwege de lockdown afzegden, deden veel werkgevers dit niet. Migranten met een beperkte financiële buffer kwamen hierdoor in de problemen, zoals verschillende media berichtten.⁵ Ook migranten die wij spraken in dit onderzoek verloren hun werk en inkomsten. Veel van de mensen die we spraken maakten zich zorgen of ze hun familie of kinderen in het land van herkomst nog wel konden blijven onderhouden tijdens de pandemie. Jose, een Colombiaanse man van 28 jaar oud die met zijn vrouw in Nederland woont, was vooral bezorgd dat hij zijn moeder en zus in Colombia geen geld meer kon sturen. Hoewel het verlies van werk en inkomsten lastig was voor migranten, was de stress die dit opleverde volgens Rosa van een fundamenteel andere aard dan de stress die zij hiervoor ervaren had in Colombia:

Rosa: Kijk, heel eerlijk, stress zoals ik in Colombia had, nee dat had ik niet. Ik voelde me wel gestrest omdat ik geen baan had: ik was bang dat ik niet in staat zou zijn om dingen te betalen, maar ik wist dat er een manier zou zijn om het te doen.

Interviewer: En welke manier?

Rosa: Ik dacht dat ik niet genoeg geld had om de huur te betalen, en om naar mijn dochter te sturen, maar toen gaven mijn werkgevers me extra geld. Dat was... God is erg machtig.

Het inkomensverlies werd vooral opgevangen met spaargeld, door uitgaven te minimaliseren, of door geld te lenen om in ieder geval de huur te kunnen betalen. Sommigen kregen gedeeltelijke inkomenscompensatie van werkgevers. Hier vroegen de migranten niet om, maar werkgevers besloten uit zichzelf dit geld te geven. Dit toont de structurele afhankelijke positie waarin deze migranten zich bevinden. We staan hier in de volgende paragraaf verder bij stil.

De meesten migranten hadden geen verwachtingen op het gebied van inkomenscompensatie tijdens de lockdowns, niet van de overheid (niemand werkte voor een werkgever die eventueel in aanmerking kon komen voor overheidssteun), maar ook niet van werkgevers. Sommigen kregen wel geld van hun werkgevers, maar moesten daar achteraf alsnog voor werken. Het was dus geen doorbetalen maar een voorschot voor nog te verrichten arbeid.

⁵ Zie het voorgaande hoofdstuk in dit rapport.

Hector's relaas illustreert de lage verwachtingen. Hector is een 31-jarige Chileense man, die sinds 2018 in Nederland woont en geld verdient als verhuizer, als dansleraar en via een eigen print-bedrijfje dat hij via *social media* promoot. De danslessen die Hector gaf bij een dansschool vielen weg tijdens de lockdowns en hij kreeg geen compensatie vanuit de dansschool. Wat opvalt in Hector's verhaal, is dat hij ook geen compensatie verwachtte, omdat hij geen contract had met de dansschool. Met andere woorden, hij is allang blij dat hij werk had, en heeft geen verwachtingen zoals een andere werknemer mogelijk wel heeft:

Hector: (...) ik had geen contract, ik had niets, ik werkte zwart en toen de lessen stopgezet werden... (...) het was duidelijk: ik had geen contract, dus het kon ze niks schelen.

Anders gezegd, voor compensatie is deze groep werkenden overgeleverd aan werkgevers die het wel iets kan schelen.⁶ Gelukkig waren die er ook, zoals we in de volgende paragraaf in meer detail bespreken. Dansleraar Hector kreeg van een andere werkgever overigens wel geld aangeboden, maar hij nam dit niet aan omdat hij zich hier niet prettig bij voelde. Bovendien had hij genoeg spaargeld om het inkomensverlies op te vangen. Ook Carlos, een 40-jarige Argentijnse man die geld verdient met fietsreparaties, verhuizingen en maaltijdbezorging, nam het geld dat zijn werkgever hem aanbood niet aan. Hij was te trots om dat te accepteren. Wel gaf Carlos aan, dat wanneer werkgevers hem een woonplek hadden aangeboden, hij dat wel geaccepteerd zou hebben. Een financiële buffer kan immers geen plotseling woningverlies opvangen, terwijl dit wel direct een nijpende situatie creëert, met name in tijden van de coronapandemie.

11.2.2 Werk- en inkomensverlies vanwege corona-gerelateerde klachten

Bijna iedereen die we spraken heeft in de pandemie weleens werk afgezegd vanwege corona-gerelateerde klachten. In de periode dat corona-zelftests nog niet beschikbaar waren, was dit vooral lastig, omdat thuisblijven totdat de klachten voorbij waren lang kon duren. Geen van de migranten die wij spraken kreeg betaald wanneer ze het werk af moesten zeggen vanwege gezondheidsklachten die op corona konden duiden. Dit, terwijl er op grond van de Regeling diensten aan huis, waar de meesten onder vallen, recht is op vier weken doorbetaling in geval van ziekte. Bij gebrek aan mogelijkheden om (goedkoop) een corona-test te doen, zijn verschillende toch gaan werken ondanks symptomen. Hugo, een 27-jarige Colombiaanse man die sinds 2018 in Nederland is en geld verdient met schoonmaken en verkoop via *social media*, vertelde dat hij ondanks ziekte, toch is gaan werken omdat hij geen dag werk (en de inkomsten) kon missen. Maria, een 24-jarige Colombiaanse die geld verdient in de bouw, als oppas en schoonmaker, vertelde dat wanneer ze mogelijk corona-gerelateerde symptomen had, en nog geen test kon doen (vanwege beperkte beschikbaarheid), ze de persoon waar ze zou werken waarschuwde. Als die persoon dan zei dat ze toch kon komen, ging ze alsnog. Ze hielden dan wel afstand in huis, maar troffen geen andere maatregelen. Wanneer iemand aangaf dat ze beter niet kon komen werken, werd ze niet betaald.

Sommige migranten konden in overleg het werk uitstellen tot een later moment, totdat de klachten verdwenen waren; of in latere periodes van de coronapandemie, wanneer een negatief testresultaat uitsluitel over de aard van de klachten kon geven. Opvallend is dat geen van de werkgevers van de migranten in dit onderzoek doorbetaalden wanneer zij vanwege mogelijk corona-gerelateerde klachten niet konden werken, en dus in feite ziek waren. Gezien deze

⁶ In Berntsen e.a. 2022 bespreken we de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning, zoals het evt. recht op doorbetaling bij ziekte. Het al dan niet hebben van een verblijfsvergunning of een contract betekent immers niet dat de werkende migrant zonder verblijfsvergunning rechteloos is.

ervaringen is het niet verwonderlijk dat ander onderzoek aangaf dat veel migranten zonder verblijfsvergunning doorwerkten ondanks mogelijk corona-gerelateerde klachten.⁷

11.2.3 Huurachterstanden door inkomensverlies

Migranten zonder verblijfsvergunning kunnen geen woonruimte krijgen op de reguliere huizenmarkt, en kunnen enkel via informele (onder)huur een woonruimte of kamer betrekken. Of ze wonen, al dan niet tegen een vergoeding, in bij familie of vrienden. Woonruimte werd tijdens, net als voor de pandemie, vooral via via en via *social media* gevonden. Hoewel slechts één migrant zijn woonruimte verloor tijdens de pandemie, hadden de meeste (tijdelijk) moeite om de huur te kunnen blijven betalen. De woning van deze migrant werd ontruimd, omdat de onderverhuurder de huur niet aan de huisbaas betaald had. De nacht volgend op de ontruiming sliep hij in het leegstaande huis waar hij aan het verbouwen was, zonder deken of wat dan ook. Die nacht ervoer hij als een dieptepunt. De dag daarna wist hij via via een andere kamer te vinden. Deze ervaring toont aan de ene kant de kwetsbaarheid op het gebied van wonen, en tegelijkertijd de veerkracht van de migrant, die binnen een dag via zijn sociale netwerk een andere kamer had gevonden.

Het wegvallen van inkomsten door de lockdowns stelde migranten soms voor moeilijke keuzes. Carlos moest kiezen: eten of de huur betalen. Hij wendde zijn spaargeld aan om huur te kunnen blijven betalen. Het alternatief was minder geld terug te sturen naar Argentinië, waardoor zijn familie in de financiële problemen zou komen. Carlos zag zich genoodzaakt minder geld uit te geven aan eten om de huur te kunnen betalen. Net als de anderen vond hij zijn veelal tijdelijke kamers via *social media*. Hoewel de huurprijs soms onredelijk is, laat hij naar eigen zeggen zijn eigen standaard voor een zo waardig mogelijke plek om in te leven varen als hij voor het vallen van de nacht nog niets anders heeft gevonden; op straat leven is voor hem geen optie.

11.2.4 Corona(beschermings)maatregelen op de werkplek

Migranten die we spraken vonden het belangrijk om persoonlijke beschermingsmiddelen tegen corona te gebruiken tijdens het werk, omdat zij bang waren ernstig ziek te worden, en omdat ze geen ziektekostenverzekering hebben in Nederland. Degenen die het gebruik van dergelijke beschermingsmiddelen minder belangrijk vonden, vertrouwden vooral op hun gezondheid of stonden sceptisch tegenover corona. Op sommige werkplekken werd door opdrachtgevers verwacht dat migranten persoonlijke beschermingsmaatregelen troffen, zoals het dragen van een mondkapje of handschoenen, maar op veel werkplekken was dit niet het geval. Het stel Jorge en Maria uit Colombia, die allebei in de bouw werkten, vertelde dat ze met collega's onderling geen beschermingsmaatregelen troffen. Zij zelf hechtten weinig belang aan voorzorgsmaatregelen. De opdrachtgevers waar ze voor werkten namen wel voorzorgsmaatregelen, vertelden ze, die droegen mondkapjes.

Anderen vonden het vooral prettig om met een mondkapje te werken. Sergio, een 30-jarige man uit Nicaragua die op zijn twintigste naar Nederland kwam, vertelde dat hij maatregelen trof om zichzelf te beschermen. Ook toen zijn werkgevers aangaven dat hij geen handschoenen en masker hoefde te dragen, maar dat het uiteraard wel mocht als hij dat zelf prettig vond. Ook Hector vond het belangrijk om beschermingsmaatregelen te nemen, omdat hij, anders dan de mensen die hij hielp met verhuizen, niet verzekerd is in geval van ziekte:

Ik moest ook voorzichtig zijn, niet voor hen [klanten], maar voor mezelf. Als ik ziek zou worden, dan heb ik geen verzekering. Zij wel. Dus ik moet er altijd aan denken om mezelf te beschermen.

⁷ Torensma e.a. 2021.

Op veel plekken werden de maatregelen soepeler na verloop van tijd. Elias, een 33-jarige schoonmaker uit El Salvador, vertelde over de verschillende fases in zijn terugkeer naar het werk:

De eerste twee maanden waren het meest chaotisch. Maar na een maand of drie werden mensen minder angstig, en kon ik weer komen werken, met een mondkap. We bleven elkaar in het appartement wel vermijden als ik daar schoonmaakte, om eventuele besmetting te voorkomen. Na zes maanden was dit ook niet meer nodig. Wel vroegen ze me om het masker te blijven gebruiken en de ontsmettende handgel.

11.2.5 Corona-infectie

Sommigen migranten waren bang om besmet te raken met corona. Rosa had verschillende kennis in Colombia verloren aan corona en was daardoor bang om corona te krijgen. Ook Francisco, een 54-jarige Colombiaan die sinds 2017 in Nederland werkt, was bang om besmet te raken, vooral voor een eventuele ziekenhuisopname. Anderen maakten een corona-infectie door, en hadden niet altijd de mogelijkheid om zich te laten testen (waarover meer in het volgende deel van dit hoofdstuk), of om zich te isoleren van eventuele huisgenoten.

Elias vertelde dat hij corona opgelopen had in het huis waar hij schoonmaakte: een van de bewoners kreeg hoofdpijn op de dag dat hij daar werkte en testte vervolgens positief en liet dit direct aan Elias weten. Een andere werkgever van Elias regelde vervolgens een testafpraak voor hem, waarop hij ook positief testte. Elias ging vervolgens 14 dagen in quarantaine. Ook Jorge denkt dat hij corona opgelopen heeft via een collega op het werk. Hij had verschillende symptomen, zoals koorts, smaak- en reukverlies en hoofdpijn, maar kon het zich niet veroorloven om een test af te laten nemen. Hij durfde bovendien zijn huisbaas niet in te lichten over zijn vermoedelijke coronabesmetting, uit angst het huis uitgezet te worden.

Andere migranten die we spraken liepen een coronabesmetting op in hun woonruimte, bijvoorbeeld doordat een huisgenoot corona had. Zo kreeg Carlos corona via zijn huisbaas, die zich volgens hem niet aan de corona-regels hield. Carlos belde daarop meteen een hulpverlener, die een opvangplek voor hem regelde om in isolatie te gaan, waar hij acht dagen verbleef totdat hij negatief testte. Carlos had geen corona-gerelateerde symptomen gehad. Wel wist hij een hulpverlener te bellen die een ruimte voor hem kon regelen om in quarantaine te gaan. De woonruimte waar Carlos toen nog verbleef, bood die mogelijkheid niet. Ook Pablo kreeg corona via een huisgenoot, en had milde symptomen. In eerste instantie was hij huiverig om zich te laten testen bij de GGD, omdat hij bang was dat hij daardoor geregistreerd zou worden. Sergio ging een week in quarantaine nadat hij erachter kwam dat zijn huisbaas corona had (die hem pas na een ziekbed van een week vertelde over de corona-besmetting).

Mijn huisbaas had corona en had er veel last van: op een dag vertelde ze me dat ze al een week ziek was, en dat ze corona had. Ze wist het dus al een hele tijd. Ik vond dit heel erg, omdat ze geen rekening met mij hield. Haar excuus was dat ze me niet gezien had, maar ze had me toch een berichtje kunnen sturen! Ik moest mijn werk voor een week afzeggen, thuisblijven, en mijn kamer zo min mogelijk verlaten.

Migranten zonder verblijfsvergunning huren regelmatig een kamer in een woning waar ook andere, veelal migranten, wonen. Het sanitair en de keuken worden hier meestal gedeeld, waardoor isolatie of quarantainemogelijkheden beperkt zijn, wat het risico op besmetting vergroot. Zeker wanneer daadwerkelijke besmettingen niet tijdig gecommuniceerd worden, waardoor migranten niet de mogelijkheid krijgen om daarnaar te handelen.

11.2.6 Isolatie en beperkte sociale contacten

Verskillende migranten voelden zich, ook buiten de pandemie om, regelmatig eenzaam en soms depressief. De pandemie versterkte deze gevoelens vooral tijdens de lockdowns. Aan de andere kant, bood de lockdown soms ook mogelijkheden om vaker telefonisch of digitaal contact te hebben met familie en vrienden in het land van herkomst, of elders op de wereld. Waar sommige migranten überhaupt een kleine cirkel van vrienden en kennissen hebben in Nederland, gaan anderen regelmatig op stap, bijvoorbeeld naar de kerk, samenkomsten met vrienden of naar dansavonden in het centrum van Amsterdam. Laatstgenoemde groep mistte deze sociale bijeenkomsten vooral tijdens de pandemie.

Net als zovelen vonden onze informanten het vervelend niet naar buiten te mogen 's avonds, geen vrienden te kunnen ontmoeten, niet samen iets te kunnen drinken. Toch was de verplichting om binnen te blijven voor hen nog een extra belastend: zij zaten 'vast' in de (kleine) kamers die ze huurden, vaak bij particulieren in huis. Het gaf hen veel stress omdat de huisbazen hen wel een kamer verhuren, maar hen eigenlijk zo min mogelijk in huis willen zien. Normaal eten ze vaak buiten omdat ze niet altijd mogen koken in de huizen waar ze een kamer huren. Samen buiten eten werd moeilijker door de avondklok en door beperkingen rondom groepsvorming. Sommige migranten raakten hierdoor nog meer geïsoleerd, zagen hun vrienden minder, en hadden nog minder informatie hadden over wat ze wel of niet konden doen door of tijdens corona. Uit de gesprekken bleek dat sommige migranten een ander idee hadden over wat de lockdowns in Nederland inhielden: zij dachten bijvoorbeeld dat zij, zoals in het land van herkomst het geval was, niet naar buiten mochten in die periode. Zij waren, met andere woorden, niet goed op de hoogte wat de corona-maatregelen precies waren in Nederland tijdens verschillende fases van de pandemie. Het gebrek aan sociale ontmoetingen betekende ook dat zij weinig informatie kregen, bijvoorbeeld over testen bij de GGD of over de vaccinatie krijgen.

11.2.7 De invloed van de avondklok

Verskillende coronamaatregelen buiten het werk om, zoals de avondklok, hadden ook hun weerslag op migranten zonder verblijfsvergunning. In hoeverre de avondklok hinder meebracht, hing af van het type werk en werktijden. Zij die normaliter overdag werkten, hadden genoeg tijd na het werk om thuis te komen voor de avondklok. Sommige migranten konden echter minder uren maken omdat zij eerder moesten stoppen om op tijd thuis te komen. De avondklok niet zo nauw nemen was geen optie. Carlos legt uit:

Ik wil niet de domme fout maken door twee minuten buiten te zijn na de avondklok en alles te verliezen wat ik tot nu toe heb gedaan. Het is net zoals door rood te rijden.... ik VOLG ALTIJD de regels.

Diego, een 44-jarige man uit Colombia die sinds 2019 in Nederland werkte als kapper, kwam soms wel iets te laat thuis, maar nooit meer dan een kwartier. Voor de pandemie werkte Diego met name na zes uur 's avonds als kapper aan huis, en verdiende door de avondklok beduidend minder.

Laura moest tot zo laat mogelijk blijven werken bij de familie waar zij zorgtaken vervulde.

Ik woonde ver van waar zij woonden. Dus ik moest daarna de metro nemen. En soms zag ik hoe inspecteurs instapten, wel 5 of 10 inspecteurs per bus. Ik liet mijn OV-chipkaart zien, ik heb er één op naam, en ze vroegen dan niets meer.

Haar persoonlijke OV-chipkaart geeft haar een groot gevoel van veiligheid, hoewel ze van de controles zeker bang werd. Salvador, een 44-jarige uit Peru, fietst sowieso altijd, om controles te voorkomen. Hector werd wel door zijn baas thuisgebracht om op tijd te zijn, of kreeg een

verklaring mee. Maar hij maakte ook mee dat hij niet voor een klus werd meegenomen, mogelijk vanwege de reistijd. Hij verloor dus ook werk door de avondklok.

11.2.8 Beperkingen van contant geld

Een migrant zonder verblijfsvergunning heeft lang niet altijd een bankrekening. Zonder bankrekening en bijbehorende bankpas kunnen zij geen pinbetalingen doen, tikkies betalen, of opdrachtgevers een tikkie sturen. Het ontbreken van een bankpas was tijdens de coronapandemie vooral lastig in winkels die geen contant geld meer aannamen. Migranten zonder verblijfsvergunning hebben wanneer zij “niet uitzetbaar zijn” overigens wel recht op een bankrekening op grond van het Europese consumentenrecht.⁸ In de praktijk blijkt dat sommige migranten zonder verblijfsvergunning wel een bankrekening hebben, bijvoorbeeld omdat ze die hebben aangevraagd toen ze nog legaal verblijf hadden. Een bankrekening vergemakkelijkt het leven van de migranten, zowel binnen als buiten de coronapandemie. Hier gaan we later in dit hoofdstuk verder op in.

Diego had geen eigen bankrekening. Zijn Nederlandse schoonfamilie betaalde voor hem als het alleen digitaal kon. Hij wist bij welke winkels hij nog met cash kon betalen. Zonder de hulp van zijn familie, zei hij, had hij het tijdens de pandemie niet gered. Salvador beschrijft een ander ongemak, namelijk de angst om bestolen te worden wanneer hij grotere bedragen, overigens nooit meer dan zo'n € 2.000, op zak heeft. Antonio ervoer de beperking van géén bankrekening hebben, in combinatie met het ontbreken van een zorgverzekering, toen hij zijn pols had gebroken en bleek dat hij alleen met pin kon betalen in het ziekenhuis.

Carla, een sekswerker zonder Nederlandse bankrekening, ontving normaliter haar geld contant. Door de coronamaatregelen was dat anders. Zij kon veelal niet werken omdat haar beroep een contactberoep is. Zij vertelt hoe andere sekswerkers online hun diensten aanboden en dan een Tikkie stuurden, een digitaal betaalverzoek. Omdat Carla geen bankrekening had, kon zij niet op deze manier haar geld verdienen en teerde zij in op haar spaargeld.

De beperkingen in het contante betaalverkeer tijdens de pandemie waren vooral lastig voor migranten die geen bankrekening, of een creditcard, hadden: zij hebben geen alternatieve betaalmogelijkheden en moesten noodgedwongen op zoek naar winkels die wel contant geld bleven accepteren ondanks corona. Ook buiten de pandemie levert de beschikking hebben over digitale betaalmogelijkheden migranten voordelen op: geen risico lopen bestolen te worden, maar ook een mogelijkheid om een persoonlijke OV-pas aan te schaffen, en zo reiskosten te besparen.

11.2.9 Beperkte mobiliteit

Een belangrijke coronamaatregel was het beperken van de internationale mobiliteit van mensen, om verspreiding van het virus te voorkomen. Ondanks deze maatregel, en ondanks hun precaire verblijfspositie, reisden zeker zes van onze informanten in Europa, voor vakantie naar Spanje bijvoorbeeld of voor werk (als internationale verhuizer) naar Duitsland en Frankrijk. Ze reisden per auto, of per vliegtuig, ook tijdens de onderzoeksperiode toen corona nog wel heerste maar reizen wel weer kon. Deze migranten laten zich dus niet ‘opsluiten’ in Nederland en beschouwen de Europese Unie als hun werk- en leefgebied. Sommigen hebben ook in het verleden geprobeerd in een andere EU-lidstaat een verblijfsvergunning te krijgen.

⁸ Consumentenrichtlijn 2014/92/EU betreffende onder meer recht op toegang tot betaalrekening. Zie uitgebreid De Lange 2022.

Een aantal migranten gaf aan dat zij zich liever niet wilden vaccineren, maar dat ze het eventueel in de toekomst zouden overwegen als ze daarmee weer zouden kunnen reizen. Opvallend is dat niemand van de mensen die wij interviewden overwogen heeft om terug te keren naar het land van herkomst tijdens de pandemie. Dit betekent dat hun positie in Nederland redelijk solide is. De migranten vertrouwden erop dat zij het zouden redden ondanks de beperkingen van de pandemie. De situatie in hun landen van herkomst was nog een stuk dreigender en moeilijker.

11.3 De structureel afhankelijke positie en de beperkte ruimte voor agency van de migrant

De hierboven geschetste ervaringen van de migranten tonen hun kwetsbare positie. Zij hebben niet of nauwelijks een sociaal vangnet, en zijn afhankelijk van steun vanuit hun persoonlijke netwerk en hulporganisaties, de goodwill van werkgevers en de coulance van huisbazen. Ondanks deze structurele afhankelijkheid, tonen migranten ook *agency*: ook binnen deze afhankelijke positie kan er ruimte zijn om te onderhandelen, over werkomstandigheden bijvoorbeeld, of om huuruitstel te vragen. In dit deel laten we zien hoe de migranten zijn omgegaan met hun werk-, woon- en gezondheidssituatie tijdens de pandemie, waar zij wel en geen mogelijkheden hadden om zelf te handelen, en op welke manier werkgevers, huisbazen, vrienden en kennissen en hulporganisaties hen daarin geholpen hebben.

11.3.1 Invloed op werkomstandigheden

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, verwachtte de migranten weinig van hun werkgevers tijdens de pandemie. Niemand vroeg zelf een werkgever om doorbetaling wanneer het werk afgezegd werd. Degenen die toch een (gedeeltelijke) vergoeding kregen, waren hier vooral dankbaar voor. Salvador vertelde dat hij geluk had dat ongeveer de helft van de mensen waar hij schoonmaakte hem gedeeltelijk doorbetaalden. Een van zijn werkgevers betaalde hem zelfs voor de volle drie maanden dat hij niet gewerkt had. Salvador was helemaal verbaasd toen hij het werk hervatte na drie maanden, dat zijn werkgever hem een envelop overhandigde met het geld wat hij normaal gesproken in die drie maanden verdiend zou hebben. Ook schoonmaker Pablo, uit El Salvador, was blij dat enkele klanten doorbetaalden, zodat hij niet in de problemen kwam:

Een klant zei: "Als je hulp nodig hebt betalen we je, ook al kom je niet werken". Deze klant was heel aardig. Als ik ging, dan hield ik wel afstand, maar ze betaalden me gewoon de hele maand. Een of twee klanten waren heel speciaal, en dankzij hen heb ik het gered. De rest niet, die wilden dat ik niet meer kwam werken. Het was een crisissituatie, het was echt crisis.

Pablo toont aan de ene kant zijn dankbaarheid, want zonder de doorbetaling van twee klanten was hij in de problemen gekomen, en tegelijkertijd toont hij begrip voor de crisissituatie waarin andere klanten een andere keuze maakten.

Opvallend is dat niemand van de migranten die we spraken de werkgever aangesproken heeft over een mogelijke doorbetaling van het werk wat afgezegd werd. Terwijl meerderen voor de pandemie wel onderhandelden met de werkgever over de hoogte van de vergoeding, de werkomstandigheden of de werktijden. Dit toont de afhankelijke positie waarin migranten verkeren, waar eerdere ruimte voor persoonlijke invloed, toch heel beperkt was tijdens de pandemie. Naarmate de pandemie vorderde, maakten sommige migranten wel de werkomstandigheden bespreekbaar. Zo vertelde Elias dat hij, toen de coronamaatregelen minder nauwlettend nageleefd werden, aan een werkgever vroeg of de werkgever misschien elders kon werken, zodat Elias niet met een mondkapje op in een besloten ruimte (zoals een badkamer), hoefde schoon te maken:

Vooral het mondkapje was lastig. Ik heb een keer tegen klanten gezegd dat het beter zou zijn als zij niet thuis waren wanneer ik kwam schoonmaken, omdat ik het dragen van een mondkapje niet meer trok. Het is onmogelijk om meer dan twee weken lang met een mondkapje te werken binnenshuis. Ik kreeg gewoon geen lucht meer, in die kleine ruimtes, met de schoonmaakmiddelen... En ze zeiden dat ik gelijk had.

Opvallend in het relaas van Elias is bovendien dat hij refereert aan de mensen bij wie hij schoonmaakt als klanten. Hij ziet zichzelf niet als ondergeschikt werknemer, maar als een dienstverlenende ondernemer. Ook de Chileense bouwvakker Patricio kon zelf uitstel van werk bespreken met zijn klanten. Toen hij een corona-infectie opliep, belde hij zijn klanten op en vroeg om een week uitstel van zijn klussen, omdat hij in zelfisolatie moest. Dit uitstel werd hem gegund. Patricio had genoeg spaargeld om die week of twee weken zonder werk goed rond te komen. Bovendien had Patricio de avond voordat zijn testuitslag binnenkwam boodschappen gedaan voor de periode dat hij in isolatie zou gaan en bestelde hij soms eten online tijdens de isolatie. De periode in isolatie ervoer hij als een kleine vakantie, zoals hij het zelf verwoordde: "Eindelijk vakantie! Netflix, video's, bellen met Chili, superfijn."

Voor de pandemie waren veel migranten onzichtbaar voor de mensen bij wie ze werkten, met name zij die huishoudelijk schoonmaak werk doen. Zij hebben vaak een huissleutel en maken het huis schoon, terwijl de bewoners elders aan het werk zijn. Met de thuiswerkmaatregelen tijdens de pandemie, werden deze migranten als persoon ineens zichtbaar voor hun werkgevers. Meerdere migranten gaven aan dat het vooral in eerste instantie ongemakkelijk was om huizen schoon te maken wanneer de bewoners thuis waren. Sergio werd zenuwachtig van de klanten die tijdens de lockdown thuis waren, terwijl hij gewend was 'onzichtbaar' te werken. Maar ook dat wende na verloop van tijd. Een enkeling zei dat de verhouding met de werkgever verbeterde, doordat ze tijdens de pandemie ineens persoonlijk contact hadden. Werkgevers zouden beter zijn gaan begrijpen wat het betekent voor hun schoonmaker om geen verblijfsvergunning te hebben. Behalve meer zichtbaarheid was er dus ook meer begrip voor hun omstandigheden.

Aan de andere kant was er door de aanwezigheid van de opdrachtgever ook meer controle over de werkzaamheden. Daardoor hadden de migranten minder mogelijkheden om het werk naar eigen inzicht uit te voeren. Zo vertelde Laura, een 33-jarige Argentijnse, dat ze tijdens het oppassen gedurende de eerste lockdown in 2020, de kinderen niet mee naar de speeltuin mocht nemen, waardoor ze het werk veel stressvoller vond dan voorheen. In andere tijden zou Laura de kinderen naar buiten hebben genomen, zodat de ouders niet gestoord zouden worden tijdens het thuiswerken, en de kinderen hun energie kwijt konden. De ouders van de kinderen waren erg bang vanwege de situatie in Spanje en Italië, en stonden Laura niet toe de kinderen buiten te laten spelen. Ze vertelde:

Nu waren we allemaal opgesloten tussen dezelfde muren. En het werk was niet veeleisender dan normaal, maar er was heel veel aandacht binnen het huis. Hier in Nederland zijn de huizen niet heel groot en de muren lijken van karton. Dus het leek alsof ik de kinderen stil moest houden, dat ze niet te hard speelden en dat ze niet renden. De ouders gestrest en de kinderen met driftbuien omdat ze klein zijn en willen rennen.

Laura voelde niet de vrijheid om hiertegen in te gaan, omdat ze zich niet kon veroorloven om haar baan en inkomen te verliezen tijdens de pandemie. Ook de Colombiaanse bouwvakker Victor vertelde dat hij weinig mogelijkheden zag om zijn werkomstandigheden te veranderen tijdens de pandemie. Zo vertelde hij dat sommige opdrachtgevers het gebruik van de wc tijdens het klussen niet toestonden, waardoor behoeften in een emmer gedaan moesten worden. Victor had dit niet aan zijn baas verteld, want die zou hier toch niet in geïnteresseerd zijn, laat staan iets mee gedaan hebben. Zijn baas is volgens hem "enkel geïnteresseerd in geld verdienen" en Victor verwachtte dan ook niet dat hij iets zou doen om de werkomstandigheden van hem of zijn collega's te verbeteren. Sterker nog, Victor vermoedde dat zijn baas het eigenlijk wel wist.

De verhalen tonen dat de beperkte onderhandelingsruimte van migranten op het gebied van werk, nog beperkter werd door de pandemie. Aangezien werkverlies geen optie was in deze tijden waarin het inkomen sowieso sterk terugliep, zagen verschillen migranten zich genoodzaakt slechtere arbeidsomstandigheden te accepteren en inkomensverlies zelf op te vangen. Slechts enkele migranten wisten hun omstandigheden in positieve zin te beïnvloeden. Dat lukte pas toen de pandemie vorderde en de coronamaatregelen soepeler werden. Toen nam ook de vraag naar klussers toe. Maar ook toen bleven zij volledig afhankelijk van de welwillendheid van de werkgever of opdrachtgever.

11.3.2 Betalingsregelingen bij huurachterstand

Veel migranten die we spraken hadden (tijdelijk) problemen om hun huur te betalen. Hector, bijvoorbeeld, kon op enig moment zijn huur, € 350 voor een kamer en een met zes anderen te delen badkamer, niet meer betalen. Hij kreeg twee weken uitstel van de verhuurder en leende uiteindelijk het ontbrekende bedrag van een vriend. Hoewel hij niet dacht dat ze hem uit de woning zou zetten, herinnerde zijn huisbaas hem wel elke dag aan de betalingsachterstand, iets waar hij zich wel heel ongemakkelijk onder voelde. Rosa kon ook niet altijd de huur betalen toen haar inkomen was weggevallen. Ook haar huisbaas gaf af en toe uitstel. Desgevraagd beaamd ook Victor dat hij moeite had met het betalen van zijn huur. Hij moest zijn huisbaas, een Dominicaanse, om uitstel vragen:

Ik heb het de Dominicaanse vrouw gevraagd, want ik moest geld naar mijn familie sturen en mijn situatie was zo slecht, dat ik het niet kon betalen. Ik heb aangeboden klusjes in huis voor haar te doen, en gevraagd of ik het later kon betalen. Ze wist dat ik nooit een betaling gemist had, en accepteerde een uitstel. Het was een moeilijke tijd, het was erg moeilijk om de huur te betalen.

De huur werd niet verlaagd, maar betalingsuitstel van zo'n twee weken werd Victor wel gegund. Elias vertelt hoe hij zijn kamer tijdens de lockdown wilde delen met een vriend die dakloos was geworden. Dat vond de vrouw bij wie hij inwoonde goed. Hugo woonde alleen in het huis van een vriend; die gaf aan dat als Hugo de huur niet meer (voor hem) kan betalen, hij dat moest aangeven en hij hem zal helpen, maar zover kwam het niet. De aangeboden hulp was waarschijnlijk ook uit eigen belang omdat de vriend het appartement kwijt zou raken als de huur niet betaald wordt. Antonio liep drie maanden huurachterstand op. Hij probeerde geld te verdienen als hondenuitlater, maar kreeg slechts in natura betaald. Zijn Chileense huisbaas was coulant, "we komen er wel uit" zei deze. Voor Antonio was het een les en sindsdien houdt hij altijd wat geld achter de hand.

De mate van coulance onder de huisbazen verschilde sterk en toont opnieuw de structureel afhankelijke positie van deze groep migranten. Waar sommige migranten die een enkele kamer huurden in een woning geen enkel begrip ontvingen van een huisbaas, zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk geschetst, kregen andere wel persoonlijke aandacht en begrip. Sebastian vertelde zelfs dat zijn huisbaas hem liefdevol verzorgde toen hij corona had en hij in zijn kamer in het huis in zelfisolatie ging:

Ze zorgden voor me alsof ze mijn familie waren, de vrouw des huizes was als mijn moeder: ze bracht me eten en medicijnen, ze hadden allemaal veel aandacht voor me.

Wat we bij het wegvallen van werk niet zagen, zien we op het gebied van woonruimte wel: verschillende migranten vroegen om begrip bij hun huisbaas en voor uitstel van huurbetaling. De reacties waren echter wisselend: soms begripvol, huurutstel wordt regelmatig geboden, maar kwijschelding gebeurde nergens.

11.3.3 Risico's van politiecontrole

De mogelijkheden om vrij over straat te bewegen werden beperkt tijdens de coronapandemie: bijvoorbeeld door de avondklok, of door de beperkingen op groepsvorming. Om deze maatregelen te handhaven was er meer controle op straat, wat voor migranten zonder verblijfsvergunning risico's met zich mee bracht. Jorge en Maria vertelden bijvoorbeeld dat ze een keer te laat waren, en na de avondklok buiten liepen, en werden gecontroleerd door de politie. Ze konden zich met hun Colombiaanse identiteitsbewijs identificeren en mochten daarna naar huis, ze kregen geen boete.

Wat opvalt aan het verhaal van Jorge en Maria is dat de politie alleen controleerde op naleving van de coronamaatregelen. Jorge was in zijn klus-outfit op de fiets op weg naar huis: niet de gebruikelijke uitrusting van een toerist. Toeristen konden er ook overigens niet zijn vanwege de gesloten grenzen. De politie had misschien wel beseft te maken te hebben met iemand zonder verblijfsvergunning die illegaal aan het werk was geweest. Toch deden ze daar niets mee. Wij duiden dit als positief omdat het betekent dat er een 'firewall' is tussen controle voor een 'normale' overtreding en het vreemdelingenrecht. Met name bij het zelf doen van aangifte, bijv. als Jorge was beroofd, is zo'n firewall belangrijk. De terechte angst voor het ontbreken van een firewall maakt dat mensen niet makkelijk klagen, bijvoorbeeld over onderbetaling of uitbuiting door hun werkgever.

11.3.4 Toegang tot zorg

Toegang tot (medisch noodzakelijke) zorg is voor migranten zonder verblijfsvergunning een bekend probleem, al voor de pandemie. Deze situatie is tijdens de pandemie niet per se verbeterd. De 40-jarige Colombiaanse schoonmaakster Rosa werd tijdens de pandemie bij een drietal ziekenhuizen weggestuurd omdat ze geen verzekering had, toen zij door haar werkgevers met een acute buikontsteking naar de spoedeisende hulp werd gebracht. Bij het vierde ziekenhuis werd ze wel behandeld. Haar werkgever betaalde de ziekenhuisrekening van 800 euro. Wanneer Rosa deze ervaring deelt met een arts van een zorg-ngo, vertelt deze arts haar over het CAK-fonds dat bedoeld is voor medische zorg voor onverzekerden, zoals zij. Deze arts vraagt Rosa ook welke ziekenhuizen haar wegstuurden, zodat ze deze ziekenhuizen kan bellen om hen te informeren over dit fonds en het fundamentele recht op toegang tot medische zorg voor migranten zonder verblijfsvergunning. Rosa's ervaring staat niet op zichzelf, zoals eerder onderzoek bevestigt.⁹ De toegang tot zorg is in de praktijk voor migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland weerbarstig en zij krijgen niet altijd de zorg die ze nodig hebben. Zonder interventie van een zorghulpverlener van een ngo, een werkgever of iemand uit de migrant zijn/haar kennissenkring hebben zij nauwelijks toegang tot zorg. Tijdens de pandemie waren het ook vooral ngo's die o.a. migranten zonder verblijfsvergunning steunden, en soms werkgevers, die migranten hielpen om toegang te krijgen tot coronatesten, en in een later stadium, vaccinatie.

Testen op corona

Verschillende migranten wisten de weg naar de GGD of private testbedrijven te vinden tijdens de pandemie. Vooral voor degenen die gebruik maakte van private testbedrijven, was de beschikbaarheid van goedkopere zelftesten een uitkomst. Hugo gaf aan zelf geen PCR-test te kunnen betalen, wat bij private testinstellingen rond de 90 euro kon kosten, en vond het ergens ook vreemd dat werkgevers hem hierin niet hielpen:

⁹ Zie bijv. Derckx 2021; Berntsen e.a. 2022.

De werkgever betaalde niet voor de test. Ik heb het 1x gedaan voor werk. Ik vind het logisch dat een bedrijf zo'n test betaalt, en eventuele andere kosten vanwege corona, zeker als iemand corona op het werk heeft gekregen. Als die persoon dat niet kan doen omdat hij een migrant is, dan zouden ze een oplossing moeten zoeken.

Laura vertelde dat ze via internet een bedrijf vond waar ze een sneltest kon laten afnemen voor 80 euro. Toen ze de negatieve testuitslag kreeg, vroeg het bedrijf om haar BSN-nummer. Laura deed net alsof ze op zoek was naar het nummer, en kreeg het verzoek om het nummer later door te bellen. Dit heeft ze nooit gedaan. Diego liet een test doen bij een Latijns Amerikaanse dokter, die daar 130 euro voor vroeg. Op het moment dat goedkopere zelftesten beschikbaar kwamen, scheelde dit veel geld voor migranten zonder verblijfsvergunning. Toen Victor's huisbaas van hem eiste dat hij een coronatest deed, ook al had Victor geen symptomen, kon hij een zelftest kopen, en daarmee de hogere kosten besparen van een test laten afnemen door een testbedrijf. Geen van de werkgevers (of huisbazen) boden aan de coronatesten te vergoeden, wanneer ze de migrant vroegen zichzelf te (laten) testen.

Hoewel ook migranten zonder verblijfsvergunning een (gratis) coronatest konden laten doen bij de GGD, was deze mogelijkheid niet altijd bekend bij hen. Degenen die hier wel van op de hoogte waren, hadden vervolgens alsnog iemand nodig die hen hielp bij het maken van een afspraak, alleen al vanwege de taalbarrière.

Hector vertelde bijvoorbeeld dat toen hij ziek werd tijdens zijn werk als verhuizer, hij naar huis ging na ziekmelding bij zijn baas en nadat hij een vervanger had gebeld. De volgende dag maakte Hector telefonisch een afspraak voor een GGD test. Zijn Nederlandse vriendin hielp hem daarbij, omdat de GGD-telefonist niet goed Engels sprak. Hij testte positief, en ging 5 of 6 dagen in quarantaine. Toen hij zich beter voelde, deed hij twee zelftesten, die beide negatief waren, en ging vervolgens weer aan het werk: volgens hem zat het virus nog wel in zijn systeem, maar was het niet besmettelijk meer. Pablo deed ook een GGD-test, nadat zijn partner coronagerelateerde symptomen had. Hoewel Pablo zich in eerste instantie niet wilde laten testen bij de GGD, omdat hij bang was dat hij dan geregistreerd zou worden, deed hij dit uiteindelijk toch. Patricio had een vriend die een GGD-testafspraken maakte voor hem. Hij had nauwelijks symptomen, en ging na een positief testresultaat in quarantaine in het huis van een kennis die met vakantie was.

Vaccinatie tegen corona

Veel migranten die wij spraken waren inmiddels gevaccineerd tegen corona. Vaccinatieafspraken werden regelmatig via hulporganisaties gemaakt; anderen wisten via via waar en hoe ze een vaccinatie konden krijgen. Sommige migranten waren bewust niet gevaccineerd, meestal niet omdat ze niet wisten hoe ze een vaccin konden krijgen, maar vooral omdat ze zich gezond voelden en een vaccinatie daarom niet nodig vonden. Sergio verteld bijvoorbeeld dat hij niet gevaccineerd was, omdat hij de snelheid waarmee de vaccins geproduceerd zijn, wantrouwde. Aangezien je, ondanks vaccinatie, toch nog altijd ziek kon worden, zag Sergio het nut van vaccinatie niet in. Hij vertelde dat verschillende mensen bij wie hij schoonmaakt vroegen of hij gevaccineerd was, maar daar verder geen consequenties aan verbonden. Behalve één, die eiste dat Sergio zich liet vaccineren, maar dat deed hij niet. Ook Sebastian wilde zich niet vaccineren, omdat hij vertrouwde op zijn eigen immuunsysteem. Enkel wanneer een vaccinatie een vereiste zou worden om internationaal te reizen, zou Sebastian overwegen een vaccin te nemen.

We hebben weinig verhalen gehoord waarin migranten zich gedwongen zagen om zich te vaccineren om te kunnen blijven werken, de meeste werkgevers vroegen de migranten niet of ze gevaccineerd waren. Een uitzondering was Salvador: een van zijn werkgevers zei dat hij zich moest laten vaccineren. Salvador heeft zich niet laten vaccineren omdat hij angst heeft voor naalden. Dit heeft zijn werk verder niet beïnvloedt, ook hij kon daar blijven werken.

Degenen die wel gevaccineerd waren, hadden veelal steun gehad van hulporganisaties of persoonlijke connecties. Jose vertelt dat hij samen met zijn partner en een collega naar de RAI is gegaan zonder afspraak. Ze hebben ter plekke een formulier ingevuld en kregen toen een vaccinatie. Hugo kreeg een folder doorgestuurd van een kennis, en wist toen op welke dag hij bij de GGD een vaccinatie kon krijgen. Hij had een papieren vaccinatiebewijs bij zich tijdens het interviewgesprek en wilde graag weten of hij dit ook elektronisch kon krijgen.

Francisco was vooral bang om geen vaccin te krijgen. Hij wilde graag gevaccineerd zijn, omdat hij veel werkt voor oudere mensen en ze niet wil besmetten. Uiteindelijk krijgt hij via Dokters van de Wereld een vaccinatie. Ook Luis liet zich vaccineren via Dokters van de Wereld nadat hij op internet had gelezen dat ze deze mogelijkheid boden voor migranten zonder verblijfsvergunning.

Anderen vertellen dat een steunorganisatie (Casa Migrante) de vaccinatieafpraak voor hen gemaakt heeft. Hector was blij dat een Spaanssprekende ondersteuner van deze organisatie hem hielp hierbij, zodat er geen misverstanden ontstonden, en hij niet per ongeluk zijn persoonlijke gegevens deelde met de overheid. Elias kreeg van verschillende mensen bij wie hij woonde, het telefoonnummer van de GGD om een vaccinatieafpraak te maken. Hij vertelde waarom hij zich had laten vaccineren:

Toen de coronapandemie begon, moest iedereen nieuwe regels volgen, zoals handen desinfecteren. Mensen die deze regels niet volgden, hadden geen toegang tot sommige plaatsen, zoals openbaar vervoer en supermarkten. In dit geval, zelfs als je niet gelooft dat corona dodelijk is, kun je niet tegen de massa ingaan. Je kunt niet als enige tegen de regels ingaan. Er is iets dat ik vergeten ben te vertellen: racisme. Ik denk dat corona ons veel heeft geleerd over racisme. Ik deed bijvoorbeeld inkopen in de supermarkt, met een gezichtsmasker op, en een vrouw begon in het Nederlands tegen me te schreeuwen dat ik afstand moest houden. Dus je hebt het vaccin nodig om de sociale leefwereld niet te verstoren. Ik heb het vaccin nodig om te bewijzen dat ik de regels volg. Als ik terug wil naar mijn land, kan ik niet met het vliegtuig reizen als ik geen negatieve test of vaccin heb.

Om toegang te krijgen tot zorg, coronatesten en -vaccinaties, hadden migranten veelal hulp nodig van organisaties of persoonlijke contracten die hen hierin konden begeleiden. Soms vereiste dit ook enige creativiteit van de migranten, omdat de coronadienstverlening niet altijd gemakkelijk toegankelijk is voor migranten zonder verblijfsvergunning.

11.4 Veerkracht tijdens de pandemie

Ook al hebben migranten zonder verblijfsvergunning een kwetsbare en afhankelijke positie in Nederland, zij toonden tijdens de pandemie ook momenten van veerkracht in de manieren waarop zij op (soms kleine) schaal hun persoonlijke situatie wisten te verbeteren. Hier staan we in dit deel van het hoofdstuk bij stil.

De pandemie bracht niet alleen negatieve gevolgen met zich mee. De pandemie bracht enkele migranten ook iets positiefs. Zo gebruikte Hector de tijd die hij thuiszat tijdens de pandemie om zijn Engels te verbeteren. Salvador waardeerde de pandemie-periode omdat het hem tijd gaf om te overdenken wat hij wil in zijn leven:

Ik ben dankbaar voor de pandemie, dat zal ik altijd zijn, ook al zijn veel mensen gestorven. Allereerst had ik door de pandemie veel tijd om te mediteren, om na te denken en veel boeken te lezen... en dat heeft me geholpen, het heeft een structuur gebracht in mijn leven. Ik weet beter wat ik wil, ik heb mijn doelen beter voor ogen, en ik heb nu ook concrete data aan mijn doelen verbonden. En ik verwezenlijk mijn doelen ook, steeds sneller. Het gaat goed met mij.

11.4.1 Verandering van werkomgeving

Sommige migranten zijn in de pandemie meer gaan werken, of zich gaan richten op andere werkzaamheden dan in de periode voor de pandemie. Zo hielp Sergio voor corona op de markt bij het op- en afbouwen van een marktkraam, dit werk viel weg, doordat de kraamuitbater ermee ophield vanwege de pandemie. Sergio besloot zich daarom te richten op het uitbreiden van zijn schoonmaakadressenbestand, wat hem ook meer werkuren en stabiliteit van inkomsten gaf.

Ook Maria besloot zich meer te richten op schoonmaakwerk toen ze tijdens de pandemie een periode zonder werk en inkomsten zat (doordat het bouw- en kluswerk wegviel), zodat ze een stabiel inkomen zou hebben.

In schoonmaakwerk ga je een verbinding aan met mensen, ze kennen je, en het wordt iets stabiels. Voor mij is dat iets goeds, en tegelijkertijd kan ik niet meer in zo'n situatie terecht komen [als in het begin van de pandemie], dat ik niks te doen heb en geen inkomen heb.

Waar het gebrek aan werk in de bouw in de eerste lockdown een reden voor Maria was om zich meer te richten op schoonmaakwerk, was voor de Colombiaanse Jose de bouw juist een sector waar hij meer werkkansen zag in de loop van de pandemie, vooral toen veel mensen hun huis gingen verbouwen. Bij Jose speelde ook mee dat hij zijn werk in het restaurant door de lockdowns verloor. Jose vertelde:

Een vriend vroeg me of ik wist hoe ik in de bouw moest werken, en ik zei ja, want mijn vader werkt in de bouw en ik heb met hem samengewerkt. Ik belde het nummer op dat hij me gaf, en zei dat ik in twee dagen kon beginnen, omdat ik nog een andere baan had.

Interviewer: Ook een baan in de bouw?

Ja, behangen. Ik zei dat ik wist hoe ik moest behangen, terwijl ik het nog nooit gedaan had, maar ik wilde de kans niet laten lopen. Ik moest werk hebben, en meer klussen dan één, want mijn spaargeld was bijna op.

Het werk in de bouw nam bovendien sterk toe tijdens de coronapandemie. Wel was het voor de bouwvakkers lastig om aan materiaal te komen, vanwege de winkelsluitingen. Jose liet zijn klanten klusmaterialen kopen. Doordat hij geen geregistreerd bedrijf heeft, en de Nederlandse taal niet machtig is, kon hij zelf geen winkelafpraak maken. Op deze manier kon hij wel kluswerkzaamheden verrichten tijdens de pandemie.

11.4.2 De voordelen van een bankrekening

Verschillende migranten hadden, zoals we eerder aanstipten, een bankrekening wat hen voordelen opleverde tijdens de pandemie. Carlos bijvoorbeeld kwam een aantal jaar geleden naar Nederland als toerist, en schreef zich in bij de gemeente, waarschijnlijk bij de RNI. Daarmee kreeg hij een BSN. Vervolgens ging hij met zijn paspoort, BSN en een adres naar de bank en kreeg een bankrekening met bankpas. Hij geeft zelf aan dat dit misschien niet is hoe het 'hoort' maar dat hij het gewoon probeerde, en het lukte. Hij deed dit niet om salaris te kunnen gaan ontvangen, maar omdat hij wist dat hij met een Nederlandse bankpas voordelen zou hebben.

Ze hebben de mogelijkheid om met cash te betalen in het openbaar vervoer verkleint. Ik weet niet of ze dit doen om de mogelijkheden voor migranten om te reizen te verkleinen of dat ze gewoon geen gebruik willen maken van cash geld. Dankzij mijn bankpas kan ik de metro betalen.

De helft van de migranten die we spraken, hadden een Nederlandse of Europese betaalrekening en een bankpas. Zij gebruikten hun bankpas vooral voor het betalen in het openbaar

vervoer, maar tijdens de coronapandemie ook steeds vaker in supermarkten, als die geen cash meer accepteerden. Elias had voor zijn komst naar Nederland een creditcard geregeld waarmee hij vooral het openbaar vervoer betaalde. Maar in de supermarkt moest hij contant betalen, omdat zijn creditcard niet geaccepteerd werd.

Laura heeft vijf jaar geleden ook een bankrekening en bankpas gekregen. Zij is er blij mee. Ze zegt:

Het geeft een goed gevoel dat ik mijn dingen kan blijven betalen. Want als alles zich blijft digitaliseren dan zal ik geen problemen hebben. Er zijn veel plekken, en dat is erger door corona, waar ze cash niet accepteren. Dus dat is voor de migrant zonder verblijfsvergunning die geen bankrekening heeft veel moeilijker.

Laura ziet echter ook een gevaar in het hebben van een bankrekening. Ze vermoedt dat zij daardoor door de immigratiedienst te vinden is en kan worden teruggestuurd naar Argentinië. Aan de andere kant is het hebben van een bankrekening een voordeel omdat het migranten in staat stelt te bewijzen dat ze financieel onafhankelijk zijn voor zover zij hun inkomsten op de bankrekening storten.

11.4.3 Een legale bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving

Laura (lachend): Ik zou belastingen willen betalen in dit land. Ik ben wanhopig om belasting te betalen!

Veel migranten zonder verblijfsvergunning werken in sectoren en functies die medio 2022 grote arbeidsmarkttekorten kennen. Zij dragen met hun arbeid bij aan het verhelpen van die tekorten, maar tellen niet mee.

Desgevraagd bevestigen enkele migranten dat zij graag belasting zouden betalen, premies willen afdragen, en hun economische bijdrage als werknemers of als zelfstandig ondernemers willen formaliseren. Carlos en Pablo vinden Nederland een goed werkend land. Zij zouden graag een bijdrage leveren door belasting te betalen. Pablo wil ook dat de regering of de gemeente mogelijkheden opent voor registratie, of voor een werkvergunning. Iedereen zou daarvan profiteren volgens Pablo: iedereen die hier toch al werkt, kan dat legaal doen, en Nederland ontvangt belastingbijdrages die nu misgelopen worden. Pablo voegt eraan toe dat hij de regering niet tot last wil zijn of geld onthouden.

De wat vermoeide 54-jarige Luis zegt: "Ik wil geen grote luxe, ik wil gewoon een contract van 3 dagen per week, tot ik sterf", wat volgens hem niet lang meer zal duren, gezien zijn leeftijd.

Geef me de papieren, en ik betaal je alles wat ik je schuldig ben! Ook al denk ik niet dat ik je iets schuldig ben, maar ... Ik betaal je alles wat ik je schuldig ben! Ik betaal belastingen! En ik zal sterven in twintig of tien jaar, en het is voorbij. Ik zie niet wat het probleem is. Ik ben niet iemand die hier is om in de problemen te komen.

Hector wil ook een vaste baan, of desnoods een nul-urencontract, als hij maar belasting kan betalen en premies voor een zorgverzekering. Hij zou graag alles volgens de regels doen.

Jorge en Maria denken net zo positief over hun bijdrage aan de Nederlandse economie.

Ik zal u een voorbeeld geven: als wij er niet waren, wie zou dan de huizen van de Nederlanders schoonmaken? Er zijn geen Nederlanders die Nederlandse huizen schoonmaken. In de bouw is het [niet] anders, daar zie je [ook] steeds meer migranten.

Jorge vervolgt:

“Trouwens, we eten hier, we kopen hier materialen, de belastingen die we betalen krijgen we niet terug. Bedrijven betalen wel belasting en aan het eind van het jaar geven ze die terug, een percentage of alles, ik heb geen idee. Wij betalen belastingen op de materialen die we kopen, maar ze betalen ons niet terug. Afgezien van het werk, dragen we bij. Het zal geen superbijdrage zijn aan de economie, maar we zouden meer kunnen doen.”

Diego tot slot, bepleit een toelatingsregeling voor zzp'ers. Hij wil legaal als kapper aan de slag kunnen. Werken, belasting betalen, géén beroep doen op overheidssteun. Hou zou meer dan € 40.000 per jaar kunnen verdienen, zegt hij, en daarover wil hij belasting betalen.

11.5 Observaties en aanbevelingen

De coronapandemie en de coronamaatregelen en de daaropvolgende initiatieven om migranten te helpen, haalden ze uit de onzichtbaarheid. De plotselinge ontmoeting en zichtbaarheid heeft voor werkgevers van de klusser of schoonmaker zonder verblijfsvergunning (nog) niet voor een maatschappelijk pleidooi voor verbetering van hun omstandigheden geleid. Het kan natuurlijk zijn dat klanten niet beseffen dat deze klussers en schoonmakers zonder verblijfsvergunning in Nederland leven en voor hen werken. Sarah van Walsum verwonderde zich ooit over die desinteresse, en over de rechteloosheid van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning.

Hier is toch iets merkwaardigs aan de hand. De zorg voor huis, kind of bejaarde moeder vertrouwen wij niet toe aan zo maar iemand. Daarvoor willen we mensen die verantwoordelijk zijn, consciëntieus, kundig, doortastend en – vooral – betrouwbaar. Maar als samenleving gunnen wij deze werknemers niet de meest basale vormen van bescherming tegen ontslag en verlies van inkomen; in veel gevallen zelfs niet het recht om op eigen naam een bankrekening te openen, een ziektekostenverzekering te sluiten of een woning te huren. De handelingsonbekwaamheid van de Nederlandse huisvrouw tot in de jaren vijftig – maar dan in het kwadraat.¹⁰

Wij denken dat deze onderwaardering voortkomt uit het maatschappelijke eigenbelang, een weggijken, of “pragmatische onwetendheid” omdat het individuele gezin of de opdrachtgever, alsook de politiek en de samenleving als geheel, ervan profiteert dat zij hier werken, zonder dat het veel kost. Wij veronderstelden dat door de pandemie en het zichtbaar worden van deze groep arbeidsmigranten, het publieke belang bij hun bescherming naar boven zou komen. Dat belang vertaalt zich, ondanks de enorme krapte op de arbeidsmarkt, nog niet naar een debat over regularisatie van arbeidsmigranten zonder verblijfsvergunning. Terwijl migranten zonder verblijfsvergunning voorzien in een structurele vraag naar werk: het feit dat velen jarenlang zichzelf – en vaak hun gezin of familie in het herkomstland - financieel kunnen onderhouden met werk toont dat het werk dat zij verrichten structureel van aard is, en dat deze vraag (gezien de demografische ontwikkelingen in Nederland) waarschijnlijk niet op korte termijn af zal nemen. Veel migranten willen het liefst blijven en op een legale manier in Nederland werken, door belastingen en premies te betalen voor een land dat zij waarderen om de geboden veiligheid. Zij willen een zorgverzekering afsluiten, en zorg krijgen indien nodig. Ze zijn hier gebleven tijdens de pandemie, hebben doorgewerkt en zichzelf staande gehouden, al dan niet met hulp van hun persoonlijke relaties, werkgevers, huisbazen of hulporganisaties. Toch worden ze door de Nederlandse overheid en samenleving nog altijd niet of nauwelijks gezien, laat staan gewaardeerd. Hierdoor blijven ze kwetsbaar.

¹⁰ ‘In Memoriam Sarah van Walsum’, Verblijfblog Actueel migratierecht toegelicht, verblijfblog.nl, 10 november 2014.

Om de kwetsbaarheid van migranten zonder verblijfsvergunning te verminderen, doen wij de volgende aanbevelingen aan de overheid, de zorgsector, werkgevers en opdrachtgevers, de sociale sector en de Nederlandse maatschappij.

11.5.1 Aanbevelingen aan de overheid

De overheid zou met een verblijfsvergunning de rechten van al langere tijd in Nederland verblijvende en werkende migranten beter kunnen beschermen. Een regularisatie voor deze specifieke groep, zoals die in andere landen, ook tijdens de pandemie, werd doorgevoerd, zou een oplossing kunnen zijn. Overheidscommunicatie over (crisis)maatregelen moeten toegankelijk en begrijpelijk zijn voor iedereen die in Nederland verblijft, dus ook voor migranten zonder verblijfsvergunning. Door maatregelen in verschillende talen en met visuele beelden te publiceren, wordt overheidsinformatie toegankelijker en beter te begrijpen.

11.5.2 Aanbevelingen aan de zorgsector

De recht op zorg blijft weerbarstig in de praktijk voor migranten zonder verblijfsvergunning, dat bleek ook weer tijdens de pandemie. Zorg aan migranten zonder verblijfsvergunning mag niet geweigerd worden, en iedere zorgprofessional zou daarvan doordrongen moeten zijn. Om de zorg toegankelijker te maken, zouden zorgverleners in Nederland meer samenwerking kunnen opzoeken met hulporganisaties die het vertrouwen hebben van migranten zonder verblijfsvergunning.

Publieke voorzieningen zoals de gezondheidszorg, en coronatesten en vaccinaties in tijden van een pandemie, moeten toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor migranten zonder verblijfsvergunning. Het beslechten van taalbarrières, door de inzet van tolken, of hulporganisaties die het vertrouwen hebben van migranten zonder verblijfsvergunning, zijn hierin belangrijk.¹¹

11.5.3 Aanbevelingen aan werkgevers

Werkgevers van migranten zonder verblijfsvergunning hebben als werkgever verantwoordelijkheden. Dat een migrant geen verblijfsvergunning heeft, betekent niet dat de migrant als werknemer geen rechten heeft. Sterker nog, ook een migrant zonder verblijfsvergunning heeft formeel recht op doorbetaling van loon bij ziekte. Daarnaast heeft een werkgever ook een bepaalde morele verplichting om zorg te dragen voor een werknemer wanneer deze tijdelijk, door omstandigheden buiten de persoonlijke verantwoordelijkheid, niet kan komen werken. We wijzen in deze graag naar de oproep van toenmalig Minister Koolmees van Sociale Zaken die in het begin van de coronapandemie mensen opriep om de huishoudelijk hulp door te betalen.¹² Verder kunnen werkgevers ook een actievere rol spelen in het aantonen dat hun vraag naar werk structureel is, en niet vervuld kan worden door andere werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt.

11.5.4 Aanbevelingen aan de sociale sector

Er zijn veel organisaties in Nederland die migranten zonder verblijfsvergunning steunen op allerlei terreinen. Samenwerking en kennisuitwisseling tussen deze verschillende organisaties, kan het steunbereik vergroten. Voor veel migranten is hulp vragen bij een formele externe partij een grote stap. Het stimuleren van collectiefvorming onder migranten, formeel of informeel, kan

¹¹ Zie ook de aanbevelingen op dit gebied in Torensma e.a. 2021.

¹² 'Minister Koolmees: "Er gaan mensen hun baan verliezen, ik ben niet naïef"', Algemeen Dagblad, 4 april 2020.

helpen om ook minder zichtbare groepen migranten in Nederland steun te bieden. Hulp vragen aan een (vage) kennis is vaak makkelijker dan op een formele instantie af te stappen.

11.5.5 Oproep aan de samenleving

De Nederlandse samenleving zou zich meer moeten beseffen in welke mate wij structureel afhankelijk zijn van het werk van arbeidsmigranten, waaronder deze groep migranten zonder verblijfsvergunning. Het werk dat zij doen zou meer waardering moeten oogsten, de samenleving zou zich kunnen uitspreken voor verbetering van hun rechtspositie.

Literatuur

Berntsen, L., de Lange, T. en Rijken, C. (2022) *Migranten zonder verblijfsvergunning. Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Derckx, V. L. (2021) *The right to health care for illegally residing foreign nationals in the Netherlands* (proefschrift. VU).

de Lange, T. (2020). Het recht op een bankrekening voor vreemdelingen in Nederland. *Asiel & Migrantenrecht*, 6/7.

Torensma, M., Skowronek, N., de Lange, T., van den Muijsenbergh, M., & Stronks, K. (2021). *De positie van ongedocumenteerde arbeidsmigranten in de COVID-19 crisis: lessen uit onderzoek en praktijk*. Utrecht: Pharos.

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

BIJLAGEN

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

Projekt badawczy „Imigranci na pierwszej linii frontu. Wpływ obostrzeń związanych z COVID-19 na imigrantów zarobkowych zatrudnionych w kluczowych sektorach gospodarki” – Podsumowanie wyników	345
Proiectul de cercetare „Migranții din prima linie. „Impactul măsurilor în contextul COVID-19 asupra lucrătorilor migranți care lucrează în sectoare esențiale” – sinteza rezultatelor	355
Proyecto de investigación «Migrantes en la línea del frente. El impacto de las medidas contra la COVID-19 sobre los trabajadores migrantes en sectores críticos»: resumen de los resultados	365

Projekt badawczy „Imigranci na pierwszej linii frontu. Wpływ obostrzeń związanych z COVID-19 na imigrantów zarobkowych zatrudnionych w kluczowych sektorach gospodarki” – Podsumowanie wyników

Kontekst i podstawy przeprowadzenia badania

W pierwszych miesiącach pandemii koronawirusa w wielu państwach imigranci zarobkowi najwyraźniej znaleźli się na „froncie” tego kryzysu. Niewątpliwie dotyczyło to również polskich i rumuńskich imigrantów zarobkowych w Holandii. Wielu z nich wykonuje kluczowe prace w łańcuchu żywnościowym (rolnictwo, ogrodnictwo, przemysł mięsny) czy dystrybucji. Praca zdalna nie była w ich przypadku możliwa. Wiele zakażeń koronawirusem okazało się być związanych z pracą, gdyż w właśnie wymienionych kluczowych sektorach ryzyko przeniesienia wirusa było wysokie.

Nawet poza okresem pandemii wielu imigrantów zarobkowych należało do grupy szczególnie wrażliwej ze względu na brak znajomości języka, niewielką wiedzę swoich praw i ograniczone kontakty towarzyskie. Imigranci zarobkowi wykonujący pracę w wymienionych sektorach są poza tym często zależni od agencji pracy tymczasowej nie tylko w kwestii pracy, ale także w kwestii zakwaterowania, transportu, dostępu do opieki zdrowotnej oraz informacji na temat ich praw i obowiązków w Holandii. Ich niepewne warunki socjalne zwiększały ryzyko zarażenia koronawirusem.

Przed wybuchem pandemii imigranci zarobkowi stanowili raczej trudniej widoczną grupę społeczną. Pandemia koronawirusa zwróciła uwagę na ich trudną sytuację i jednocześnie pokazała, jak bardzo sektory zapewniające podstawowe produkty i usługi społeczeństwa zależą od wysiłków tych imigrantów.

Konieczna jest większa uwaga, opracowanie przepisów i wsparcie w celu ochrony tej grupy kluczowych pracowników. Te założenia stały się punktem wyjścia dla projektu badawczego pt. „Imigranci na pierwszej linii frontu”. W ramach projektu w okresie od września 2020 do września 2022 badano wpływ pandemii koronawirusa i obostrzeń z nią związanych na europejskich imigrantów zarobkowych i sektory, w których są zatrudnieni. Badanie zostało przeprowadzone przez interdyscyplinarny zespół badaczy z Radboud University Network on Migrant Inclusion (RUNOMI) oraz naukową agencję ds. ruchów związkowych De Burcht. Projekt został sfinansowany przez ZonMW.¹

Pytania i metody badawcze

Celem badania jest dostarczenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie działania podjęto w celu zmniejszenia ryzyka dla zdrowia imigrantów zarobkowych? W jaki sposób oddziaływały te środki i obowiązujące przepisy?

¹ Numer projektu 10430032010031, Imigranci na pierwszej linii frontu. Wpływ obostrzeń związanych z COVID-19 na imigrantów zarobkowych zatrudnionych w kluczowych sektorach gospodarki, www.zonmw.nl.

- Jaki wpływ na imigrantów zarobkowych miała pandemia koronawirusa i wprowadzone w związku z nią obostrzenia?
- Jaki wpływ na pracodawców i pośredników w kluczowych sektorach gospodarki miała pandemia koronawirusa i wprowadzone w związku z nim obostrzenia?
- Jakie lekcje, zdaniem samych imigrantów zarobkowych i innych stron zaangażowanych, należy wyciągnąć z kryzysu związanego z koronawirusem?

Projekt składał się z różnych części badania.

W celu zbadania opinii samych imigrantów przeprowadzono ankietę wśród polskich i rumuńskich pracowników zatrudnionych w przemyśle mięsnym i centrach dystrybucji. Uczestnicy zostali zapytani w ich własnym języku², jaki wpływ wywarł na nich kryzys związany z koronawirusem oraz jakie były ich doświadczenia związane ze środkami obrony przed koronawirusem w miejscu pracy i poza nim. Łącznie w ankiecie udział wzięło 153 imigrantów zarobkowych. Zostali pozyskani między innymi za pośrednictwem postów w grupach na Facebooku oraz ulotek pozostawionych w miejscach zakwaterowania i sklepach odwiedzanych często przez imigrantów zarobkowych. Ankieta została przeprowadzona w okresie od maja do lipca 2021.

Od września do października 2021 przeprowadzono rozmowy z 35 respondentami. Zadano bardziej szczegółowe pytania na temat ich doświadczeń, odczuć i sposobów radzenia sobie z trudnymi okolicznościami. Dało to również możliwość sprawdzenia, czy ich sytuacja uległa zmianie.

Następnie otrzymaliśmy od FairWork dane na temat zapytań i skarg związanych z koronawirusem, jakie składali imigranci zarobkowi. FairWork jest organizacją pozarządową zajmującą się doradztwem praw imigrantów zarobkowych. We współpracy z FairWork i w oparciu o wyniki naszego badania stworzyliśmy serię filmów, których celem było informowanie polskich i rumuńskich pracowników o ich prawach. Są one dostępne na stronie: www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/results/.

W innej części badania przeprowadzono rozmowy z różnymi przedstawicielami sektora publicznego i prywatnego (władze miejskie i regionalne, służby inspekcyjne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje migrantów) oraz w ambasadach kilku państw pochodzenia imigrantów. Inna część badania polegała na przeprowadzeniu internetowej ankiety wśród pracodawców z trzech sektorów gospodarki: przemysłu mięsnego, sektora dystrybucji oraz rolnictwa i ogrodnictwa.

Poniżej przedstawiamy najpierw podsumowanie wyników ankiety oraz rozmów z imigrantami zarobkowymi. Potem następuje krótkie podsumowanie wyników pozostałych części badania.

Doświadczenia polskich i rumuńskich imigrantów zarobkowych

Rozmawialiśmy z polskimi i rumuńskimi imigrantami zarobkowymi zatrudnionymi w centrach dystrybucji i przemyśle mięsnym. Te dwa sektory zostały uznane przez holenderską Inspekcję Pracy za sektory ze zwiększonym ryzykiem złych warunków pracy. Inspekcja Pracy otrzymała

² Polskie ankiety zostały przeprowadzone przez Natalię Skowronek, zaś rumuńskie przez Danielę Trifu. Te same badaczki przeprowadziły później również rozmowy z mniejszą liczbą polskich i rumuńskich migrantów zarobkowych.

również liczne zgłoszenia dotyczące imigrantów zatrudnionych w tych sektorach. Polacy i Rumuni stanowią największe grupy imigrantów zarobkowych w obu sektorach.

W ankiecie wzięło udział 153 imigrantów: 85 Polaków i 68 Rumunów; 53 było zatrudnionych w przemyśle mięsnym, 100 w centrach dystrybucji; 93 z nich stanowili mężczyźni, zaś 60 kobiety. Większość uczestników miała od 25 do 50 lat. Większość (85%) pracowała na umowach tymczasowych przez agencje pracy. Większość z nich wykonywała w Holandii różne prace; niektórzy pracowali także w innych sektorach niż przemysł mięsny czy dystrybucja. Połowa uczestników mieszkała w mieszkaniach zorganizowanych przez pracodawcę i około połowa nie była zarejestrowana jako mieszkaniec w gminie w Holandii. Z 20 polskimi i 15 rumuńskimi uczestnikami ankiety przeprowadziliśmy później pogłębione rozmowy. Dobierając uczestników do tych rozmów, dążono do zachowania różnorodności płci, wieku i długości pobytu w Holandii.

W jaki sposób uczestnicy naszej ankiety doświadczyli kryzysu pandemii koronawirusa i związanych z nim obostrzeń?

W przypadku niektórych imigrantów zarobkowych pandemia **miała duży wpływ na ich życie społeczne i rodzinne**. Związane to było głównie z ograniczeniami związanymi z podróżowaniem. Wielu z nich nie mogło przez dłuższy czas odwiedzić swojej rodziny i bliskich w kraju pochodzenia lub miało z tym trudności. Inni znaleźli sposób na obejście ograniczeń i kontroli, aby zachować mobilność.

Wielu imigrantów zarobkowych jest zatrudnionych na umowach agencyjnych, które można łatwo rozwiązać. **Umowy były rozwiązywane** w szczególności w pierwszych miesiącach pandemii. Utrata pracy często oznaczała też utratę mieszkania, bo jedno i drugie załatwiają agencje pracy tymczasowej. Ponieważ popyt na pracę w kluczowych sektorach nie zmalał, imigranci, którzy stracili pracę, często szybko znajdowali nową. W późniejszych stadiach pandemii kariera zawodowa niektórych imigrantów zarobkowych uległa przerwaniu, ponieważ pracodawcy rezygnowali z przedłużania umów lub oferowania umów na stałe.

Również zasady dotyczące kwarantanny domowej (np. w przypadku zarażenia u współlokatora) miały znaczący wpływ na niektórych imigrantów. Ponownie ważnym czynnikiem były w tym przypadku „elastyczne” relacje zawodowe. Imigranci zarobkowi pracujący na umowach tymczasowych nie zawsze mieli prawo do kontynuacji wypłaty wynagrodzenia w okresie kwarantanny. Niekiedy choroba lub kwarantanna również oznaczała automatyczne rozwiązanie umowy. Ze względu na konsekwencje finansowe, lub strach przed nimi, niektórzy imigranci zarobkowi decydowali się na pójście do pracy mimo występujących objawów. **Bezpłatne okresy kwarantanny** stanowiły problem szczególnie dla tych imigrantów zarobkowych, którzy byli przyzwyczajeni do częstych podróży; pracownicy sezonowi i inni imigranci zarobkowi w Holandii nie byli bowiem zwolnieni z obowiązkowej kwarantanny domowej po przyjeździe z rejonu wysokiego ryzyka.

W czasie przeprowadzania ankiety (lato 2021) niemal jeden na trzech uczestników doświadczył objawów koronawirusa podczas pandemii. Niemal połowa nich nie wykonała testu na obecność koronawirusa, albo ze względu na brak dostępności testów w pierwszej fazie pandemii, albo dlatego, że nie traktowali objawów zbyt poważnie, ale także dlatego, że obawiali się utraty dochodów, pracy i mieszkania w przypadku ewentualnego pozytywnego wyniku testu. Niektórzy kontynuowali pracę mimo objawów, nie informując o tym pracodawcy. Co najmniej jeden uczestnik ankiety chciał zgłosić zachorowanie, jednak doświadczył presji ze strony pracodawcy, aby mimo to przyjść do pracy. Jedna trzecia uczestników ankiety przynajmniej raz przeszła kwarantannę, większość po przyjeździe z zagranicy. Większość imigrantów zarobkowych, którzy musieli przejść kwarantannę przed rozpoczęciem pracy w Holandii, nie musiała płacić czynszu w okresie kwarantanny. Spośród uczestników, którzy musieli

przejąć kwarantannę z innych powodów, zaledwie połowa otrzymywała wynagrodzenie (od pierwszego dnia); jeden uczestnik musiał skorzystać z dni urlopowych na ten okres. Wielu imigrantów zarobkowych przebywających na kwarantannie uznało, że kwarantanna była źle zorganizowana lub niewłaściwie kontrolowana.

FairWork otrzymało wiele pytań i skarg od imigrantów zarobkowych na temat braku wynagrodzenia za okres kwarantanny. Często zdarzały się sytuacje, w których dni kwarantanny były rejestrowane jako dni urlopowe lub pracownik był zgłaszany na zasitek chorobowy jako osoba chora. Agencje pracy tymczasowej decydowały się na takie kroki aby uniknąć problemów z kosztami zakwaterowania. Dla imigrantów zarobkowych takie rozwiązania oznaczały utratę naliczania dni urlopowych lub niższe wynagrodzenie.

Dla **imigrantów zarobkowych z dziećmi w Holandii** pandemia wiązała się z dodatkowymi wyzwaniem w zakresie zapewnienia opieki. W okresach zamknięcia szkół dla dzieci rodziców wykonujących kluczowe zawody (np. pracowników ochrony zdrowia) była organizowana opieka. Imigranci zarobkowi zatrudnieni w centrach dystrybucji i zakładach produkcji mięsnej nie mogli pracować zdalnie, a ich praca nie zawsze była uznawana za „kluczową”, przez co nie mogli korzystać z takiej opieki. Imigranci zarobkowi, z którymi rozmawiano, nie otrzymali też pomocy od pracodawców (np. w formie dostosowania godzin pracy) w celu pogodzenia życia rodzinnego z pracą w okresie pandemii. Niekiedy jedynym rozwiązaniem był bezpłatny urlop lub rezygnacja z pracy w celu zapewnienia opieki dzieciom.

Doświadczenia związane z **obostrzeniami w miejscu pracy** w dużej mierze zależało od organizacji pracy w danym zakładzie. W miejscach pracy imigrantów, z którymi rozmawialiśmy, podejmowane były liczne środki mające na celu ograniczenie ryzyka zakażenia – od montażu ekranów i oznaczania tras pieszych po rozkład przerw i organizację kontroli wejściowych. Większość pracowników została poinstruowana na temat wprowadzonych środków, przeważnie ustnie i w ich własnym języku. Wielu z nich dostrzegało jednak **nieprawidłowości w przestrzeganiu (przez pracowników) i egzekwowaniu (przez pracodawcę)**. Przestrzeganie obostrzeń było często utrudnione ze względu na dużą liczbę pracowników w zakładzie pracy. W niektórych centrach dystrybucyjnych również podczas w pandemii skład zespołów roboczych zmieniał się codziennie lub co kilka dni – co zwiększało ryzyko przeniesienia w miejscu pracy i utrudniało dochodzenie źródła i kontaktu ewentualnego zarażenia. Jako środek, który dobrze się sprawdził, imigranci zarobkowi wskazywali obecność tzw. oficera ds. COVID-19 w zakładzie pracy.

Niektórzy imigranci doświadczyli **wzrostu obciążenia pracą**, ponieważ pandemia doprowadziła do zwiększenia ilości pracy (np. wskutek większej liczby zamówień online w trakcie lockdownów) lub niedoboru siły roboczej (ze względu na zachorowania i kwarantanny pracowników). Ponadto rozkład przerw sprawiał, że przerwy stawały się krótsze i pracownicy mieli mniej czasu na spożycie posiłku i odpoczynek. Większość imigrantów zarobkowych, z którymi rozmawialiśmy, czuło się odpowiednio chronionych przed koronawirusem. Jednakże ci, którzy nie czuli się bezpiecznie, nie zawsze zgłaszali to pracodawcy. Z rozmów wynikało, że imigranci zarobkowi doświadczali **braku możliwości przekazywania własnej opinii**.

Również w kontekście obostrzeń wprowadzonych w dziedzinie zakwaterowania i transportu między miejscem pracy i miejscem zamieszkania część imigrantów dostrzegała nieprawidłowości w zakresie wykonania, przestrzegania i egzekwowania.

W chwili przeprowadzania ankiety szczepienia w Holandii nie były jeszcze dostępne dla wszystkich grup wiekowych. Większość uczestników ankiety nie była jeszcze wówczas zaszczepiona i nieco mniej niż połowa deklaruowała chęć zaszczepienia się w Holandii, Polsce lub Rumunii. W rozmowach niektórzy imigranci stwierdzili, że poddadzą się szczepieniu pod

warunkiem, że dzięki temu znów będą mogli podróżować. Niektórzy nie postrzegali zatem szczepień jako środka ochrony przed wirusem, ale jako środek umożliwiający przemieszczanie się.

W czasie pierwszej fali korony informacje rządowe na temat koronawirusa i obostrzeń obowiązujących w Holandii nie były dostępne w językach imigrantów zarobkowych. Byli oni zatem zależni od nieoficjalnych źródeł informacji, takich jak grupy na Facebooku, znajomi, współpracownicy i pracodawcy. Imigranci zarobkowi, dla których zarówno praca, jak i mieszkanie były zorganizowane przez ich (tymczasowego) pracodawcę, często nawet w późniejszych fazach pandemii nadal **polegali przede wszystkim na swoim pracodawcy jako źródło informacji**. Również co do informacji na temat dostępu do opieki zdrowotnej wielu imigrantów zdawało się być zależnych od pracodawcy.

Podczas rozmów z imigrantami pytano, czy doświadczyli oni jakichś pozytywnych efektów obostrzeń związanych z koronawirusem. Ogólna odpowiedź na to pytanie była przecząca. Respondenci nie odczuli poprawy swojej pozycji jako imigrantów zarobkowych w Holandii. Żaden z nich nie wydawał się świadomy zwiększonej uwagi mediów i polityków dla kwestii imigrantów zarobkowych.

Wnioski z pozostałych części badania

Środki ochrony imigrantów zarobkowych

Rząd krajowy nie wykazał gotowości do wprowadzania szczególnych środków ochronnych dla omawianej kategorii imigrantów i pracowników. Rząd wyznaczył „podstawowe przepisy” mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. RIVM (rządowy instytut badawczy ds. zdrowia publicznego) wyznaczył ogólne „obostrzenia związane z koronawirusem”. Te ogólne zasady i wytyczne, które miały chronić przed zarażeniem, miały zastosowanie również do imigrantów zarobkowych i ich pracodawców, przewoźników i dostawców zakwaterowań. Już podczas pierwszej fali koronawirusa (wiosną 2020), po stwierdzeniu ogniska zakażeń wśród imigrantów zarobkowych pracujących w zakładzie przetwórstwa mięsnego, rząd powołał **Zespół ds. ochrony imigrantów zarobkowych**. Jednym z zadań zespołu było doradztwo w poprawie przekazywania informacji imigrantom zarobkowym. W listopadzie 2020 uruchomiono stronę internetową www.workinnl.nl zawierającą informacje o koronawirusie i – w dużo szerszym zakresie – na temat zamieszkania i pracy w Holandii, przedstawione w językach największych grup imigrantów zarobkowych.

Gminy, w których mieszka wielu imigrantów zarobkowych, skontaktowały się z pracodawcami i dostawcami zakwaterowań w celu pozyskania informacji na temat wprowadzonych przez nich obostrzeń. Niektóre gminy zleciły dodatkowe kontrole miejsc zakwaterowania i transportu imigrantów zarobkowych. Oferowały też pomoc przy tworzeniu miejsc izolacji i kwarantanny dla imigrantów, a także zapewniały dach nad głową tym, którzy utracili miejsce zakwaterowania. Pomocne było, jeśli gmina miała już opracowaną strategię dotyczącą imigrantów zarobkowych. Niektóre urzędy już wcześniej regularnie wizytowały miejsca zakwaterowania w celu rejestracji nowo przybyłych imigrantów w rejestrach mieszkańców gminy. Dzięki temu podczas pandemii wiadano, skąd przybywają imigranci i gdzie pracują i sprawowano nadzór nad ewentualnymi zakażeniami.

Ogólne zasady i wytyczne rządowe zostały przełożone przez **organizacje branżowe** z sektora pracy tymczasowej, przemysłu mięsnego oraz rolnictwa i ogrodnictwa na protokoły modelowe dostosowane do przedsiębiorstw w ich sektorach. Wspólnie ze związkami zawodowymi organizacje branżowe z sektora pracy tymczasowej zaapelowały do agencji pośrednictwa

pracy o wsparcie imigrantów zarobkowych w przestrzeganiu zaleceń dotyczących kwarantanny, m.in. poprzez niepobieranie czynszu za okres kwarantanny i oferowanie usługi dostaw zakupów spożywczych. Nie wiadomo, w jakim stopniu agencje pośrednictwa pracy zastosowały się do tego apelu. **Więksi pracodawcy** sporządzili własne protokoły i wprowadzili środki, takie jak wynajem miejsc do odbywania kwarantanny czy zakup rowerów elektrycznych na potrzeby dojazdów między miejscem zamieszkania a miejscem pracy. **Więksi dostawcy zakwaterowań** podjęli takie środki jak wyznaczenie tras pieszych, zamknięcie sal gimnastycznych czy urządzenie pomieszczeń do odbywania kwarantanny.

Organizacje pozarządowe i charytatywne zajmujące się wspieraniem imigrantów zarobkowych przetłumaczyły i rozpowszechniły informacje o koronawirusie i holenderskich obostrzeniach oraz odpowiadały na pytania imigrantów. Również **ambasady** państw pochodzenia przetłumaczyły te informacje i zamieściły odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania na swoich stronach internetowych i w mediach społecznościowych; pomagały również w procesie repatriacji chorych imigrantów zarobkowych.

Skuteczność środków ochrony imigrantów zarobkowych i zapobiegania ogniskom zakażeń COVID-19 jest trudna do oszacowania przez **brak systematycznych danych** na temat zakażeń i ich ognisk w badanych sektorach oraz hospitalizacji i zgonów wśród imigrantów zarobkowych. Tylko podczas pierwszej fali zakażeń publikowane były liczne informacje na temat ognisk koronawirusa wraz z danymi na temat liczby stwierdzonych zakażeń wśród imigrantów zarobkowych w poszczególnych przedsiębiorstwach. Od lipca regionalne organy ochrony zdrowia nie raportowały już o dużych ogniskach zakażeń wśród imigrantów zarobkowych; być może jednak dane były zaniżone.

Z wywiadów z różnymi przedstawicielami sektora publicznego i prywatnego powstał następujący obraz: Skuteczność podstawowe przepisów i zaleceń rządu krajowego nie została oceniona bardzo wysoko. Wielu respondentów zauważyło, że prawie nie ma monitoringu i egzekwowania przepisów. Bardziej pozytywnie oceniono sektorowe i firmowe protokoły wzorcowe. Wielu respondentów miało poczucie, że działały one sprawnie. Oczywiście zapobieganie ogniskom epidemii leżało również w interesie firm, choćby dlatego, że epidemia mogła doprowadzić do czasowego zamknięcia firmy.

Z raportów Inspekcji Pracy przedstawia się jednak – podobnie jak z naszej ankiety przeprowadzonej wśród imigrantów zarobkowych – nieco mniej pozytywny obraz. W ciągu pierwszego półrocza pandemii Inspekcja otrzymała ponad 600 zgłoszeń dotyczących imigrantów zarobkowych i ryzyka zarażenia się koronawirusem. Większość zgłoszeń dotyczyła niemożności zachowania wymaganego dystansu, niewystarczających środków ochronnych i higienicznych oraz pracowników przychodzących do pracy mimo objawów lub choroby u współlokatora, niekiedy wskutek nacisku pracodawcy.

Dotychczasowe przepisy i regulacje negatywnie działają

Rozmowy z przedstawicielami sektora publicznego i prywatnego ujawniły szereg **elementów obowiązującego prawodawstwa, które mają negatywne skutki**. Chodzi o przepisy dotyczące rejestracji mieszkańców, stosunków pracy, zakwaterowania i dostępu do opieki zdrowotnej.

Rejestracja: W przypadku wielu imigrantów zarobkowych z UE nie jest znany adres pobytu lub zamieszkania w Holandii ze względu na brak wpisu do rejestru mieszkańców gminy. Ich niewidzialność administracyjna może powodować problemy zarówno dla ich samych, jak i dla organów publicznych. Podczas pandemii niepełne rejestry utrudniały badania źródeł i kontaktów oraz kampanię dotyczącą szczepień. Wielu imigrantów zarobkowych nie zdaje sobie

sprawy, że rejestracja jako mieszkaniec niesie ze sobą szereg praw i innych korzyści. Na przykład w przypadku utraty pracy rejestracja jest ważna, aby uzyskać zasiłek dla bezrobotnych i zachować ubezpieczenie zdrowotne, zasiłek na dziecko i emeryturę państwową.

Dostęp do opieki zdrowotnej: System holenderskich ubezpieczeń zdrowotnych nie jest dostosowany do sytuacji imigrantów zarobkowych z UE, którzy przybywają do Holandii w celu tymczasowego wykonywania pracy i nie są wpisani do gminnych rejestrów mieszkańców. W rezultacie imigranci zarobkowi mogą (tymczasowo) stracić ubezpieczenie właśnie w momencie zachorowania. Innym problemem jest, że imigranci zarobkowi nie mogą zarejestrować się do poradni podstawowej opieki zdrowotnej, przez co do lekarza rodzinnego trafiają tylko w przypadku nieregularnej i nagłej potrzeby opieki.

Stosunki pracy: Również zasady dotyczące pracy tymczasowej narażają unijnych imigrantów zarobkowych w badanych sektorach na niekorzystne zjawiska. W Holandii nie jest wymagany obowiązek uzyskania zezwolenia przez agencje pracy tymczasowej, a do umów o pracę tymczasową zastosowanie mają różnego rodzaju wyjątki od powszechnego prawa pracy. Z tego powodu pracownicy tymczasowi mają gorszy status prawny niż pracownicy faktycznie zatrudnieni przez dany zakład pracy. Agencje pracy tymczasowej „odciążają” pracodawców-użytkowników, zajmując się organizacją kwestii niezbędnych imigrantom zarobkowym do pracy w Holandii, takich jak: zakwaterowanie, ubezpieczenie zdrowotne, dojazdy między miejscem zamieszkania a miejscem pracy, niekiedy wsparcie w miejscu pracy. Długo przed nastaniem pandemii było wiadomo, że czyni to imigrantów zarobkowych bardzo zależnych od swoich agencji pracy tymczasowej. Niektóre agencje były wręcz znane ze swojej nieuczciwości. Podczas pandemii zasady umów o pracę tymczasową narażały imigrantów zarobkowych na niekorzystne sytuacje, ponieważ nie zawsze było jasne, czy mają oni prawo do ciągłej wypłaty wynagrodzenia podczas kwarantanny; ich umowa mogła również zostać zakończona w przypadku choroby lub kwarantanny. Stwierdzono również, że agencje pracy tymczasowej nakazują opuszczenie kwater imigrantom zarobkowym, dla których nie było już pracy.

Zakwaterowanie: Zasady dotyczące zakwaterowania imigrantów zarobkowych nie pomogły w zapobieganiu zakażeniom w miejscach zamieszkania. Minimalne normy jakości zostały ustalone w ramach samoregulacji. Egzekwowanie tych norm pozostaje ograniczone, a nie wszyscy dostawcy zakwaterowań biorą udział w procesie samoregulacji. Imigranci zarobkowi często dzielą ze sobą niewielkie pomieszczenia. Niedostateczne normy i egzekwowanie w zakresie zakwaterowania przyczyniły się do tego, zwiększając tym samym ryzyko zarażenia w miejscu zamieszkania. Innym problemem są zasady i procedury, jakich należy przestrzegać w celu oferowania zakwaterowania imigrantom zarobkowym. Gminom trudno jest zezwalać na duże projekty zakwaterowania dla imigrantów zarobkowych, o ile w ogóle wykazują takie chęci. Okoliczni mieszkańcy często blokują procedurę wydania zezwolenia, wszczynając długotrwałe postępowania sądowe. Jest to jeden z powodów, dla których imigranci zarobkowi często mieszkają w dużej odległości od miejsca pracy, przez co tracą dużo czasu na zbiorowy transport między miejscem zamieszkania a miejscem pracy (co podczas pandemii również przekładało się na wyższe ryzyko zakażeń). Niekiedy mieszkają oni w miejscach nieposiadających funkcji mieszkaniowej, przez co mogą znaleźć się na ulicy, gdy gmina przystąpi do egzekwowania przepisów.

Niedostateczny nadzór: Pandemia ujawniłaienne problemy dotyczące nadzoru nad warunkami pracy i zamieszkania imigrantów zarobkowych. Głównym z nich jest brak przepustowości m.in. w Inspekcji Pracy. Istnieje również podział i fragmentaryzacja zadań i uprawnień. Inspekcja Pracy może wprowadzić przeprowadzać kontrole w zakładach pracy, ale jej kompetencje nie sięgają zakwaterowania i dojazdów między miejscem zamieszkania a

miejscem pracy. Współpraca i wymiana danych z innymi organami jest pilnie potrzebna, jednak tutaj przeszkodę stanowią przepisy dotyczące ochrony danych osobowych.

Wszystkie te negatywne elementy obowiązującego prawodawstwa zostały zidentyfikowane również przez **Zespół ds. ochrony imigrantów zarobkowych**, powołany przez rząd podczas pierwszej fali koronawirusa. Zespół wydał szereg zaleceń dotyczących strukturalnych ulepszeń warunków imigrantów zarobkowych i wszystkie z nich zostały przyjęte przez rząd. Ich wdrożenie wymaga jednak czasu. Dwa wnioski o wydanie ustawy są obecnie procedowane przez parlament. Jeden z projektów dotyczy obowiązku certyfikacji agencji pracy tymczasowej. Drugi natomiast daje gminom narzędzia do ochrony imigrantów zarobkowych przed niepożądanymi praktykami na rynku najmu.

Wpływ kryzysu związanego z koronawirusem na pracodawców unijnych imigrantów zarobkowych

Pracodawcy, którzy wzięli udział w naszej ankiecie, przyznali, że praca imigrantów zarobkowych podczas pandemii koronawirusa była wyjątkowo ważna dla utrzymania działalności ich firm. Nie wydaje się, aby kryzys związany z koronawirusem doprowadził do istotnych trwałych lub strukturalnych zmian w zakresie wykorzystania pracy imigrantów zarobkowych. Niektórzy pracodawcy powiedzieli, że zaoferowali takim pracownikom bardziej długoterminowe umowy.

Nie było natomiast mowy o zastąpieniu imigrantów zarobkowych alternatywą, dostępną już w Holandii grupą pracowników, jaką są posiadacze statusu uchodźcy. Większość pracodawców zakłada, że sytuacja ta nie ulegnie zmianie w przyszłości. Wielu pracodawców spodziewa się natomiast, że w przyszłości w większym stopniu wykorzystywana będzie praca robotów i inne formy automatyzacji. Przyznali przy tym jednak, że nie wszystkie prace podlegają robotyzacji oraz że takie inwestycje nie należą do najłatwiejszych.

Przepytani pracodawcy spodziewają się w przyszłości coraz większych problemów z pozyskiwaniem imigrantów zarobkowych z państw UE. Z tego względu zarówno agencje pracy tymczasowej, jak i pozostali pracodawcy przewidują, że zastępować ich będą imigranci zarobkowi spoza państw Unii. Wynika z tego, że imigranci zarobkowi w badanych sektorach uznawani są za niezbędnych lub trudnych do zastąpienia.

Za największy problem strukturalny przy korzystaniu z pracy imigrantów zarobkowych pracodawcy uznali niedobór możliwości zakwaterowania. Ich zdaniem tłumaczy to, dlaczego imigranci zarobkowi często mieszkają w dużej odległości od miejsca pracy. Może to być też jedna z przyczyn dużej rotacji wśród pracowników z tej grupy. Zdaniem pracodawców problem niedoboru jest trudny do rozwiązania z powodu niechęci gmin do współpracy przy realizacji nowych miejsc zakwaterowania.

Lekcje wyciągnięte z kryzysu związanego z koronawirusem

We wszystkich częściach badania zapytaliśmy respondentów, jakie w ich opinii lekcje można wyciągnąć z kryzysu pandemii koronawirusa. W odpowiedzi uzyskaliśmy wiele wniosków i zaleceń. Wymienimy tutaj te najważniejsze.

- Kryzys pandemii koronawirusa pokazał, jak ważne jest zapewnienie informacji i wsparcia w ich własnym języku. W czasie kryzysu, ale i poza nim, informacje rządowe powinny być szybko dostępne w językach imigrantów zarobkowych. Samo tłumaczenie nie wystarczy;

informacje muszą też być dostosowywane do grupy docelowej i należy wykorzystywać kanały informacyjne, których używają imigranci zarobkowi.

- Opieka zdrowotna i jej dostępność dla imigrantów zarobkowych wymaga poprawy poprzez zwiększenie dostępności tłumaczy i wielojęzycznych pracowników służby zdrowia, większą świadomość praw imigrantów wśród personelu medycznego oraz skuteczniejsze informowanie samych imigrantów.
- Pracodawcy korzystających z pracy imigrantów zarobkowych udostępnionych przez agencje pracy tymczasowej, powinni być znacznie bardziej odpowiedzialni za dobrobyt tych pracowników. Należy dostosować zasady dotyczące pracy tymczasowej, aby pracodawcy-użytkownicy chętniej zatrudniali imigrantów bezpośrednio.
- Zezwolenia na zakładanie lub rozbudowę przedsiębiorstw powinny być zależne od tego, czy imigranci zarobkowi posiadają odpowiednie zakwaterowanie. Zapotrzebowanie na zakwaterowanie i inne usługi socjalne (np. opiekę lekarza rodzinnego) powinny stanowić element strategii osiedlania się w gminach i prowincjach.
- Imigranci zarobkowi często pracują w Holandii dłużej niż trzy miesiące. Dla gmin, instytucji służby zdrowia i innych instytucji administracyjnych, ale przede wszystkim dla samych imigrantów zarobkowych istotny jest wpis do rejestru mieszkańców. Gminy mogą zachęcać do rejestracji poprzez aktywną komunikację z imigrantami zarobkowymi w miejscach ich zakwaterowania.
- Nadzór nad warunkami pracy i zamieszkania imigrantów musi być skuteczniejszy. Będzie to wymagało nie tylko zwiększenia zasobów nadzorczych, ale i zacieśnienia współpracy i wymiany informacji między publicznymi i prywatnymi organami nadzorczymi. To ostatnie wymaga solidnej podstawy prawnej.

Zastosowanie się do tych konkluzji i zaleceń z pewnością pomoże poprawić warunki pracy i zamieszkania imigrantów zarobkowych oraz skuteczniej chronić ich przed zagrożeniami zdrowotnymi oraz innymi. Jednak rozwiązania prawdziwie długoterwale, ukierunkowane na szeroki dobrostan tej grupy wymagają czegoś więcej. Konieczne jest inne wyważenie interesów przez twórców polityki na wszystkich poziomach i stworzenie takiej równowagi, w której interesy społeczne i długoterminowe mają większe znaczenie niż krótkoterminowe korzyści gospodarcze.

Proiectul de cercetare „Migranții din prima linie. „Impactul măsurilor în contextul COVID-19 asupra lucrătorilor migranți care lucrează în sectoare esențiale” – sinteza rezultatelor

Contextul și argumentul studiului

În primele luni ale crizei COVID, lucrătorii migranți din multe țări păreau să se afle în „prima linie” a acestei crize. Acest lucru a fost cu siguranță valabil pentru lucrătorii migranți polonezi și români din Țările de Jos. Mulți dintre aceștia desfășoară activități esențiale în lanțul alimentar (agricultură, horticultură și prelucrarea cărnii) sau în distribuție. Pentru ei nu exista opțiunea de a lucra de acasă. S-a constatat că multe dintre infectările cu coronavirusul s-au produs locul de muncă, tocmai sectoarele cruciale menționate prezentând un risc ridicat de transmitere a virusului.

Mulți lucrători migranți sunt vulnerabili și în afara perioadelor de pandemie, deoarece nu își cunosc bine statutul juridic, nu vorbesc limba și au o rețea socială limitată. În plus, lucrătorii migranți din sectoarele menționate mai sus se bazează adesea pe agenții de muncă temporară nu numai pentru muncă, ci și pentru cazare, transport, acces la asistență medicală și informații cu privire la drepturile și obligațiile pe care le au în Țările de Jos. Condițiile sociale precare ale acestora au crescut riscul de infectare cu coronavirusul.

Înainte de criza COVID, acești lucrători migranți erau un grup mai mult sau mai puțin invizibil în societatea olandeză. Criza COVID a atras atenția asupra poziției lor vulnerabile și, în același timp, a arătat cât de mult depind de eforturile acestor migranți sectoarele care asigură nevoile de bază ale populației.

Este nevoie de mai multă atenție, reglementare și grijă (inclusiv preventivă) pentru a proteja tocmai acest grup de lucrători esențiali. Acesta a fost punctul de plecare pentru proiectul de cercetare „Migranții din prima linie”. În perioada septembrie 2020-septembrie 2022, proiectul a analizat impactul crizei COVID și al măsurilor anti-COVID asupra lucrătorilor migranți din Europa și a sectoarelor în care lucrează aceștia. Studiul a fost realizat de o echipă interdisciplinară de cercetători de la Radboud University Network on Migrant Inclusion (RUNOMI) și de biroul științific al mișcării sindicale, De Burcht. Proiectul a fost subvenționat de ZonMW.¹

Întrebări și metode de cercetare

Studiul a trebuit să răspundă la următoarele întrebări:

- Ce măsuri au fost luate pentru a reduce riscurile la adresa sănătății lucrătorilor migranți? Cum au funcționat aceste măsuri și legile și reglementările existente?

¹ Proiectul nr. 10430032010031, „Migranții din prima linie. Efectele măsurilor în contextul COVID-19 asupra lucrătorilor migranți care lucrează în sectoare esențiale, www.zonmw.nl.

- Ce impact au (avut) criza COVID și măsurile anti-COVID asupra lucrătorilor migranți?
- Ce impact au (avut) criza COVID și măsurile anti-COVID asupra angajatorilor și intermediarilor din sectoarele esențiale?
- Potrivit lucrătorilor migranți înșiși și altor părți interesate, ce lecții ar trebui învățate din criza COVID?

Proiectul a constatat în mai multe studii parțiale.

Pentru a explora experiențele și opiniile lucrătorilor migranți înșiși, s-a realizat un sondaj în rândul lucrătorilor migranți polonezi și români care lucrează în industria cărnii și în centrele de distribuție. Participanții au fost chestionați în limba lor maternă² cu privire la impactul pe care criza COVID l-a avut asupra lor și la experiențele lor cu măsurile anti-COVID la locul de muncă și în afara acestuia. În total, 153 de lucrători migranți au participat la sondaj. Aceștia au fost recrutați, printre altele, prin apeluri pe grupuri de Facebook și prin flyere distribuite în unitățile de cazare și în magazinele și restaurantele frecventate de lucrătorii migranți. Acest sondaj a avut loc în perioada mai - iulie 2021.

Au fost realizate interviuri de urmărire cu 35 de lucrători migranți care au participat la sondaj între septembrie și octombrie 2021. Am avut posibilitatea de a le adresa întrebări despre experiențele, percepțiile și strategiile lor de adaptare. De asemenea, a fost o ocazie de a verifica dacă situația lor s-a schimbat.

Am primit și date de la FairWork cu privire la întrebările și plângerile legate de COVID primite de la lucrătorii migranți. FairWork este un ONG care oferă consultanță lucrătorilor migranți cu privire la drepturile lor. În cooperare cu FairWork și pe baza rezultatelor cercetărilor noastre, am realizat și câteva videoclipuri pentru a informa lucrătorii migranți în limbile poloneză și română cu privire la drepturile lor. Acestea se găsesc pe: www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/results/.

Într-un alt studiu parțial, au fost realizate interviuri cu diverși actori publici și privați (municipalități și autorități regionale, inspectorate, sindicate, organizații patronale, organizații ale migranților) și cu ambasadele câtorva țări de origine. În cadrul altui studiu secundar s-a realizat un sondaj online în rândul angajatorilor din trei sectoare: prelucrarea cărnii, distribuție și agricultură și horticultură.

În cele ce urmează sintetizăm mai întâi rezultatele sondajului și ale interviurilor cu lucrătorii migranți. Apoi prezentăm o scurtă sinteză a rezultatelor celorlalte studii secundare.

Experiențe ale lucrătorilor migranți polonezi și români

Am vorbit cu lucrători migranți polonezi și români care lucrează în centre de distribuție sau în industria cărnii. Aceste două sectoare au fost identificate de către Inspekția Muncii din Țările de Jos ca sectoare cu risc ridicat. Inspekția Muncii a primit, de asemenea, multe rapoarte COVID

² Sondajele între polonezi au fost realizate de către Natalia Skowronek, iar cele între români, de către Daniela Trifu. Aceiași cercetători au realizat ulterior și interviuri cu un număr mai mic de lucrători migranți polonezi și români.

despre sau de la migrații care lucrează în aceste sectoare. Polonezii și românii formează cele mai mari grupuri de lucrători migrați în ambele sectoare.

La sondaj au participat 153 de lucrători migrați: 85 de migrați polonezi și 68 de migrați români; 53 dintre ei lucrau în industria cărnii, 100 în centrele de distribuție; 93 dintre ei erau bărbați, iar 60 erau femei. Majoritatea participanților aveau vârsta între 25 și 50 de ani. Majoritatea (85 %) lucrau în baza unui contract de muncă temporară. Cei mai mulți au avut mai multe locuri de muncă în Țările de Jos; unii au lucrat și în alte sectoare decât cel al cărnii sau al distribuției. Jumătate dintre ei locuiau în spații de cazare puse la dispoziție de angajator și, de asemenea, aproximativ jumătate nu erau înregistrați ca rezidenți într-o municipalitate din Țările de Jos. Ulterior, am realizat interviuri extinse cu 20 de lucrători migrați polonezi și 15 lucrători migrați români care au participat la sondaj. La selectarea participanților pentru aceste interviuri s-au depus eforturi pentru a asigura o variație în ceea ce privește sexul, vârsta și durata de ședere în Țările de Jos.

Cum au perceput participanții la sondaj și la interviuri criza COVID și măsurile anti-COVID?

Pentru unii lucrători migrați, pandemia a avut un **impact major asupra vieții lor sociale și familiale**. Acest lucru s-a datorat în principal restricțiilor de călătorie. Mulți dintre ei nu au putut să-și viziteze familiile și rudele din țara de origine pentru perioade mai lungi, ceea ce a fost dificil pentru ei. Alții au găsit modalități de a ocoli restricțiile și controalele și de a rămâne mobili.

Mulți lucrători migrați sunt angajați pe baza unor contracte de muncă temporară ușor de reziliat. Au avut loc **rezilieri de contracte** mai ales în primele luni de pandemie. Pierderea locului de muncă a însemnat adesea și pierderea spațiului de cazare, deoarece ambele erau asigurate de agenții de muncă temporară. Având în vedere că cererea de forță de muncă în sectoarele „esențiale” s-a menținut, mulți lucrători migrați care și-au pierdut locul de muncă și-au găsit rapid un alt loc de muncă. În etapele ulterioare ale pandemiei, evoluția profesională a unor lucrători migrați a fost întreruptă, deoarece angajatorii lor nu le-au reînnoit contractele sau nu le-au oferit contracte pe durată nedeterminată.

Normele privind carantina la domiciliu (de exemplu, în caz de infectare a unui colocatar) au avut, de asemenea, un mare impact asupra unora dintre lucrătorii migrați. Relațiile contractuale de muncă „flexibile” au fost un alt factor în acest sens. Lucrătorii migrați care lucrează cu contracte de muncă temporară nu au avut întotdeauna dreptul la continuarea plății salariilor în cazul în care au trebuit să intre în carantină. Contractul lor putea și să înceteze în caz de boală sau carantină. Din cauza consecințelor financiare sau de teama acestora, lucrătorii migrați au decis uneori să continue să lucreze chiar dacă aveau simptome. **Perioadele de carantină neplătite** au fost, de asemenea, deosebit de problematice pentru lucrătorii migrați care obișnuiau să călătorească mult dus-întors, deoarece lucrătorii sezonieri și alți lucrători migrați din Țările de Jos nu erau scutiți de carantina obligatorie la domiciliu la sosirea dintr-o zonă cu risc ridicat.

La momentul realizării sondajului (vara anului 2021), aproape unu din trei lucrători migrați participanți avusese simptome care puteau fi atribuite coronavirusului. Aproape jumătate dintre ei nu se testaseră pentru COVID, fie pentru că nu existau teste disponibile în timpul primului val de COVID, fie pentru că nu luaseră în serios acest lucru, dar și pentru că se temeau de pierderea

veniturilor, a locului de muncă și a locuinței în cazul unui rezultat pozitiv al testului. Unii au continuat să lucreze în ciuda simptomelor, fără a informa angajatorul. Cel puțin un participant la sondaj a vrut să anunțe că este bolnav, dar a fost presat de angajatorul său să vină totuși la serviciu. O treime dintre participanții la sondaj au fost în carantină, cei mai mulți dintre ei după ce au venit din străinătate. Cei mai mulți lucrători migranți care au trebuit să intre în carantină înainte de a putea începe să muncească nu au fost nevoiți să plătească chirie pe perioada carantinei. Dintre participanții la sondaj care au fost nevoiți să intre în carantină din alte motive, doar jumătate au continuat să primească salariul (din prima zi); un participant la sondaj și-a utilizat zilele de concediu. Mulți lucrători migranți care au fost în carantină au considerat că aceasta a fost necorespunzător organizată sau controlată.

FairWork a primit multe întrebări și plângeri din partea lucrătorilor migranți cu privire la neplata în timpul carantinei. De asemenea, se întâmpla frecvent ca zilele de carantină să fie înregistrate ca zile de concediu sau ca lucrătorii migranți să fie înregistrați pentru indemnizația de boală ca și cum ar fi fost bolnavi. Agenții de ocupare a forței de muncă au optat pentru aceste soluții pentru a evita problemele legate de costul locuințelor. Pentru lucrătorii migranți, aceste soluții au venit cu prețul utilizării zilelor de concediu sau al unui venit mai mic.

Pentru **lucrătorii migranți cu copii în Țările de Jos**, pandemia a adus dificultăți suplimentare în ceea ce privește îngrijirea copiilor. În timpul perioadelor de închidere a școlilor, au fost organizate servicii de îngrijire a copiilor pentru părinții cu ocupații esențiale (de exemplu, lucrătorii din domeniul îngrijirii medicale). Nici lucrătorii migranți care lucrau în centrele de distribuție și în fabricile de carne nu puteau să lucreze de acasă, dar munca lor nu era întotdeauna clasificată drept „esențială”, ceea ce însemna că nu puteau beneficia de serviciile oferite de îngrijire a copiilor. De asemenea, lucrătorii migranți intervievați nu au primit niciun ajutor din partea angajatorilor lor (de exemplu, sub formă de ajustare a programului de lucru) pentru echilibrul între viața profesională și cea de familie în timpul pandemiei. Uneori, nu exista altă soluție decât să își ia concediu fără plată sau să demisioneze pentru a avea grijă de copii.

Experiența **măsurilor anti-COVID la locul de muncă** a fost determinată în mare măsură de modul în care a fost organizată activitatea. La locurile de muncă ale lucrătorilor migranți cu care am vorbit, s-au luat diverse măsuri pentru a reduce riscurile de contaminare – de la instalarea de panouri separatoare și marcarea traseelor de mers pe jos până la intercalarea pauzelor și efectuarea de controale la intrare. De asemenea, majoritatea lucrătorilor migranți au fost instruiți, de cele mai multe ori verbal și în limba maternă, cu privire la aceste măsuri. Cu toate acestea, mulți lucrători migranți au remarcat **deficiențe în ceea ce privește respectarea măsurilor (de către lucrători) și aplicarea acestora (de către angajatori)**. Conformitatea a fost uneori îngreunată de numărul mare de angajați din spațiul de lucru. În unele centre de distribuție, componența echipelor de lucru s-a schimbat zilnic sau la fiecare câteva zile în timpul pandemiei, ceea ce a crescut riscul de transmitere la locul de muncă și a complicat investigarea sursei și a contactelor după orice infecție. Ca măsură care a funcționat bine, mai mulți lucrători migranți au menționat prezența unui „responsabil cu măsurile anti-COVID” în spațiul de lucru.

Unii lucrători migranți s-au confruntat cu o **creștere a presiunii de muncă**, deoarece pandemia a dus la creșterea volumului de muncă (de exemplu, din cauza comenzilor online numeroase în perioadele de lockdown) și/sau din cauza indisponibilității forței de muncă (pentru că lucrătorii erau bolnavi sau în carantină). În plus, intercalarea pauzelor însemna uneori și pauze mai scurte, prea scurte pentru a mânca și a se odihni suficient. Majoritatea lucrătorilor migranți cu care am

discutat au declarat că se simt protejați în mod adecvat împotriva coronavirusului la locul de muncă. Dar lucrătorii migranți care nu se simțeau în siguranță nu și-au informat întotdeauna angajatorul cu privire la acest lucru. Interveniunile au arătat, în general, că lucrătorii migranți au perceput o **lipsă de oportunități de a-și spune cuvântul**.

De asemenea, unii dintre lucrătorii migranți cu care am discutat au indicat că îndeplinirea, respectarea și punerea în aplicare a măsurilor anti-COVID luate în ceea ce privește cazarea și naveta au prezentat deficiențe.

La momentul realizării sondajului, vaccinarea nu era încă accesibilă tuturor categoriilor de vârstă din Țările de Jos. Majoritatea participanților la sondaj nu fuseseră (încă) vaccinați, iar puțin sub jumătate dintre ei intenționau să se vaccineze în Țările de Jos, Polonia sau România. În cadrul interviurilor, unii lucrători migranți au indicat că s-ar fi vaccinat doar dacă acest lucru le-ar fi permis să călătorească din nou. Astfel, ei au văzut vaccinarea nu atât ca pe un mijloc de protecție împotriva coronavirusului, ci mai degrabă ca pe un mijloc de a putea călători.

Informațiile guvernamentale cu privire la corona și la măsurile anti-COVID aplicabile în Țările de Jos nu au fost disponibile imediat în limbile lucrătorilor migranți în timpul primului val de COVID. Prin urmare, aceștia s-au bazat pe surse neoficiale de informare, cum ar fi grupurile de pe Facebook, precum și pe prieteni, colegi și angajatori. Lucrătorii migranți pentru care atât munca, cât și cazarea erau organizate de către angajator sau de către agentul de muncă temporară au continuat adesea să se bazeze **în primul rând pe angajator pentru informații, chiar și în fazele ulterioare ale pandemiei**. Mulți lucrători migranți păreau, de asemenea, să depindă de angajatorii lor în ceea ce privește informațiile despre asistența medicală și accesul la aceasta.

În cadrul interviurilor cu lucrătorii migranți s-a întrebat dacă aceștia au simțit cumva și efectele pozitive ale măsurilor anti-COVID. În general, răspunsul la această întrebare a fost negativ. Lucrătorii migranți intervievați nu au simțit nicio îmbunătățire a poziției lor ca lucrători migranți în Țările de Jos. Niciunul dintre ei nu părea să fie conștient de atenția crescută acordată lucrătorilor migranți în mass-media și în sectorul politic.

Constatări din celelalte studii parțiale

Măsuri de protecție a lucrătorilor migranți

Guvernul național a arătat o disponibilitate redusă de a lua măsuri specifice de protecție pentru această categorie de migranți și lucrători. Guvernul a stabilit „reguli de bază” pentru a opri răspândirea virusului. RIVM (institutul expert în materie de sănătate publică al guvernului olandez) a instituit un cadru generic de „măsuri anti-COVID”. Aceste norme și orientări generice, menite să prevină infecțiile, se aplicau inclusiv lucrătorilor migranți și angajatorilor acestora, transportatorilor și furnizorilor de spații de cazare. Guvernul a înființat o **echipă de promovare a protecției lucrătorilor migranți** încă din timpul primului val de COVID (primăvara anului 2020), după ce a fost detectat un focar de infecție în rândul lucrătorilor migranți la o fabrică de prelucrare a cărnii. Echipa de promovare a protecției a făcut, printre altele, recomandări privind îmbunătățirea furnizării de informații către lucrătorii migranți. În noiembrie 2020 s-a lansat site-ul www.workinnl.nl, cu informații despre coronavirus și – în context mult mai general –

despre locuințele și munca în Țările de Jos, în limbile celor mai numeroase grupuri de lucrători migranți.

Municipalitățile cu un număr mare de lucrători migranți au contactat angajatorii și furnizorii de locuințe pentru a primi informații despre măsurile anti-COVID luate de către aceștia. Unele municipalități au dispus verificări suplimentare ale locurilor de cazare sau ale transportului lucrătorilor migranți. Municipalitățile au oferit, de asemenea, asistență în amenajarea de spații de izolare sau de carantină pentru lucrătorii migranți. De asemenea, acestea au oferit adăpost pentru lucrătorii migranți care au ajuns pe străzi. Demersurile au decurs mai ușor în municipalitățile în care exista deja o politică privind lucrătorii migranți. Mai multe municipalități vizitau deja în mod regulat spațiile de cazare pentru a înregistra lucrătorii migranți nou sosiți ca rezidenți ai municipalității. În timpul pandemiei, a fost util faptul că știau de unde veneau muncitorii migranți și unde lucrau aceștia, precum și că aveau vizibilitate asupra eventualelor infecții.

Normele și orientările generice ale guvernului au fost elaborate în protocoale model adaptate companiilor din sectoarele lor de către **asociațiile sectoriale** din sectorul muncii temporare, sectorul cărnii, și agricultură și horticultură. Împreună cu sindicatele, și asociațiile profesionale din sectorul de personal le-au solicitat angajatorilor de personal să îi ajute pe lucrătorii migranți să se conformeze recomandărilor de carantină, inclusiv să nu perceapă chirie în perioadele de carantină și să ofere un serviciu de cumpărături. Nu se știe în ce măsură agenții de muncă temporară au dat curs acestor apeluri. **Angajatorii mai mari** și-au elaborat propriile protocoale și au luat măsuri, cum ar fi închirierea de spații de carantină sau cumpărarea de biciclete electrice pentru navetă. **Furnizorii mai mari de spații de cazare** au luat măsuri, cum ar fi stabilirea de trasee de mers pe jos, închiderea sălilor de sport și crearea de zone de carantină.

ONG-urile și organizațiile de asistență socială care îi ajută pe lucrătorii migranți au tradus și diseminat informații despre coronavirus și despre măsurile olandeze anti-COVID și au răspuns la întrebările lucrătorilor migranți. **Ambasadele** țărilor de origine au tradus și ele informații și au postat răspunsuri la întrebările frecvente pe site-urile lor web și pe rețelele de socializare; de asemenea, acestea au ajutat la repatrierea lucrătorilor migranți bolnavi.

Eficacitatea măsurilor de protecție a lucrătorilor migranți și de prevenire a focarelor de COVID-19 este dificil de estimat din cauza **lipsei unor statistici sistematice** privind infecțiile și grupurile de infecții în sectoarele studiate și privind internările în spitale și eventualele decese în rândul lucrătorilor migranți. Numai în timpul primului val de COVID au apărut multe informații despre focarele COVID-19, inclusiv cifre privind numărul de infecții detectate în rândul lucrătorilor migranți de la diferite companii. După luna iunie, departamentele regionale de sănătate nu au raportat niciun focar major în rândul lucrătorilor migranți; cu toate acestea, este posibil să fie vorba de o subraportare.

Din interviurile noastre cu diverși actori publici și privați a reieșit următoarea imagine. Eficacitatea orientărilor generice și a recomandărilor guvernamentale nu a fost considerată ca fiind foarte ridicată. Mulți respondenți au remarcat faptul că nu a existat aproape deloc monitorizare și aplicare. Protocoalele modelelor sectoriale și protocoalele corporative au fost evaluate într-o notă mai pozitivă. Mulți respondenți au fost de părere că acestea funcționau bine. Desigur, era și în interesul companiilor să prevină apariția unor focare, fie și numai pentru că un focar putea duce la închiderea temporară a activității.

Rapoartele Inspecției Muncii – ca și propriul nostru sondaj privind lucrătorii migranți – prezintă o imagine ceva mai puțin pozitivă. În primele șase luni ale pandemiei, inspectoratul a primit peste 600 de rapoarte referitoare la lucrătorii migranți și la riscurile de infectare cu coronavirusul. Majoritatea rapoartelor vizau imposibilitatea de a păstra o distanță suficientă, măsurile insuficiente de protecție și igienă și colegi care, sub presiunea angajatorului sau din alt motiv, continuau să lucreze chiar dacă aveau simptome sau colocatari bolnavi.

Legi și reglementări existente care au produs vulnerabilități

Din interviurile cu actori publici și privați au reieșit diverse **elemente în legile și reglementările existente care au dus la vulnerabilități**. Printre acestea s-au numărat norme privind înregistrarea rezidenților, relațiile de muncă, locuințele și accesul la asistență medicală.

Înregistrare: În cazul multor migranți din UE care lucrează în Țările de Jos nu se cunoaște domiciliul sau adresa de reședință, deoarece nu sunt înregistrați ca rezidenți ai unei municipalități. Invizibilitatea administrativă a acestora poate cauza probleme atât pentru ei înșiși, cât și pentru agențiile guvernamentale. În timpul pandemiei, înregistrarea deficitară a împiedicat investigarea surselor și a contactilor și campania de vaccinare. Ceea ce mulți lucrători migranți nu realizează este că înregistrarea ca rezidenți le oferă drepturi și alte beneficii. În caz de pierdere a locului de muncă, de exemplu, înregistrarea este importantă pentru a avea dreptul la prestații sociale și pentru a putea păstra asigurarea de sănătate, alocația pentru copii și pensia de stat.

Accesul la îngrijire: Sistemul Legii olandeze privind asigurările de sănătate nu este adaptat la situația migranților de muncă din UE sosiți în Țările de Jos pentru muncă temporară și neînregistrați ca rezidenți ai unei municipalități. Drept urmare, acești lucrători migranți pot deveni (temporar) neasigurați chiar și atunci când sunt bolnavi. O altă problemă este că acești lucrători migranți nu se pot înregistra la un cabinet de medicină de familie, ei putând merge la un medic de familie doar pentru îngrijiri sporadice și acute.

Relațiile de muncă: Normele privind munca temporară prin agenți de muncă temporară îi fac, de asemenea, vulnerabili pe lucrătorii migranți din UE în sectoarele analizate. Țările de Jos nu prevăd obligativitatea aprobării pentru agenții de muncă temporară, iar pentru contractele de muncă temporară se aplică mai multe excepții de la dreptul muncii obișnuit. Prin urmare, lucrătorii temporari au un statut juridic mai slab decât angajații proprii ai companiei în care lucrează efectiv. Agenții de muncă temporară „degrevează” angajatorii prin organizarea a tot ceea ce este necesar pentru a lucra în Țările de Jos pentru lucrătorii migranți: locuință, asigurare de sănătate, naveta și, uneori, îndrumare la locul de muncă. Cu mult timp înainte de pandemie, se știa deja că acest lucru îi face pe lucrătorii migranți foarte dependenți de agenții de muncă temporară pentru care lucrează. Unii agenți de muncă temporară erau cunoscuți ca fiind de-a dreptul necinstiți. În timpul pandemiei, normele privind contractele de muncă temporară au făcut ca lucrătorii migranți să fie vulnerabili, deoarece nu era întotdeauna clar dacă aveau dreptul la continuarea plății salariilor în timpul carantinei; de asemenea, contractul lor putea înceta în timpul bolii sau al carantinei. În plus, se întâmpla și ca agenții de muncă temporară să îi evacueze pe lucrătorii migranți pentru care nu mai aveau locuri de muncă.

Cazare: Normele privind cazarea lucrătorilor migranți nu au contribuit la prevenirea infecțiilor în locațiile de cazare. Standardele minime de calitate sunt stabilite prin autoreglementare.

Punerea în aplicare a acestor standarde este limitată și nu toți proprietarii au aderat la autoreglementare. Adesea, mai mulți lucrători migranți împart spații de locuit mici. Standardele inadecvate privind locuințele și punerea în aplicare a acestora au permis acest lucru, contribuind la un risc crescut de contaminare în situația locuințelor. O altă problemă este reprezentată de regulile și procedurile care trebuie urmate pentru a crea spații de cazare pentru lucrătorii migranți. Este dificil pentru municipalități să autorizeze proiecte de locuințe mai mari pentru lucrătorii migranți – dacă chiar doresc acest lucru. Adesea, rezidenții locali contestă acordarea autorizațiilor în cadrul unor proceduri judiciare de lungă durată. Parțial din această cauză, lucrătorii migranți locuiesc deseori la distanțe mari de locul de muncă, ceea ce duce la navetă comună îndelungată (acest fapt crescând, la rândul său, riscul de infectare în timpul pandemiei). Sau lucrătorii migranți locuiesc în locații fără destinație rezidențială, ceea ce i-ar putea lăsa în stradă dacă municipalitatea procedează la aplicarea legii.

Supraveghere defectuoasă: De asemenea, pandemia a scos la iveală vulnerabilități în ceea ce privește monitorizarea condițiilor de muncă și de viață ale lucrătorilor migranți. Cea mai importantă este lipsa de capacități a Inspecției Muncii, printre alte instituții. Există, de asemenea, o compartimentare și o fragmentare a sarcinilor și competențelor. Inspecția Muncii, de exemplu, poate efectua verificări la locul de muncă, dar nu se ocupă de spațiile de cazare și de navetă. Prin urmare, cooperarea și schimbul de date cu alte agenții sunt extrem de necesare, însă normele privind protecția datelor cu caracter personal reprezintă un obstacol.

Toate aceste vulnerabilități ale legilor și reglementărilor existente au fost identificate și de către **Echipa de promovare a protecției lucrătorilor migranți**, care a fost înființată de către guvern în timpul primului val de COVID. Echipa de promovare a protecției lucrătorilor migranți a făcut o serie de recomandări pentru îmbunătățirea structurală a condițiilor de muncă ale lucrătorilor migranți, toate acestea fiind acceptate de guvern. Cu toate acestea, punerea sa în aplicare necesită timp. Două proiecte de lege sunt acum în curs de examinare în Parlament. Una dintre propuneri se referă la o obligație de certificare pentru agenții de muncă temporară. Cealaltă propunere oferă municipalităților instrumente pentru a-i proteja pe lucrătorii migranți de practicile de închiriere nedorite.

Impactul crizei COVID asupra angajatorilor de lucrători migranți din UE

Angajatorii care au participat la sondajul nostru au indicat că mobilizarea lucrătorilor migranți în timpul pandemiei de COVID a fost extrem de importantă pentru ca afacerile lor să funcționeze. Criza COVID nu pare să fi condus la schimbări mai durabile sau structurale în ceea ce privește utilizarea lucrătorilor migranți. Unii angajatori au declarat că oferă contracte pe termen mai lung acestor lucrători.

Substituirea migranților de forță de muncă cu oferta alternativă de forță de muncă deja prezentă în Țările de Jos, cum ar fi azilanții acceptați, a fost exclusă. Majoritatea angajatorilor nu se așteptau nici în viitor să folosească mai mulți azilanți acceptați în locul lucrătorilor migranți. Mulți angajatori se așteaptă să utilizeze mai mult roboții sau alte forme de automatizare în viitor. Cu toate acestea, ei au mai spus că nu toate muncile se pretează la robotizare și că investițiile nu sunt ușor de suportat.

Angajatorii intervievați se așteaptă la dificultăți tot mai mari în recrutarea lucrătorilor migranți din statele membre ale UE în viitor. Prin urmare, atât agenții, cât și alți angajatori se așteptau

la o reorientare către lucrători migranți din țări din afara Uniunii Europene. Acest lucru arată că lucrătorii migranți sunt considerați ca fiind indispensabili sau foarte greu de înlocuit în sectoarele analizate.

Angajatorii intervievați au menționat lipsa de posibilități de cazare drept cea mai mare problemă structurală în ceea ce privește angajarea lucrătorilor migranți. Potrivit angajatorilor, acest lucru explică de ce lucrătorii migranți locuiesc uneori la distanțe mari de locul de muncă. În plus, se spune că este una dintre cauzele rulaajului ridicat al lucrătorilor migranți. Aceștia spun că problema lipsei de locuințe este dificil de rezolvat, deoarece, de multe ori, municipalitățile nu cooperează în realizarea de noi amplasamente pentru locuințe.

Leții din criza COVID

În toate sondajele parțiale, i-am întrebat pe respondenți ce leții consideră că ar trebui învățate din criza COVID. Răspunsurile au indicat numeroase leții și recomandări. Le enumerăm aici pe cele mai importante.

- Criza COVID a evidențiat importanța informațiilor și a sprijinului în propria limbă. În vremuri de criză, dar și după acestea, informațiile guvernamentale ar trebui să fie disponibile rapid în limbile lucrătorilor migranți. Simpla traducere nu este suficientă; informațiile trebuie, de asemenea, să fie adaptate la publicul-țintă și să utilizeze canalele de informare pe care le folosesc lucrătorii migranți.
- Asistența medicală pentru lucrătorii migranți și accesul la aceasta ar trebui îmbunătățite printr-o mai mare disponibilitate a interpreților și a furnizorilor de servicii medicale multilingve, printr-o mai bună conștientizare a drepturilor lucrătorilor migranți în rândul furnizorilor de servicii medicale și printr-o mai bună informare a lucrătorilor migranți.
- Angajatorii care angajează lucrători migranți de la agenții de muncă temporară ar trebui să fie mult mai responsabili pentru starea de bine acestor lucrători. Normele privind munca temporară ar trebui să fie ajustate astfel încât angajatorii întreprinderi utilizatoare să angajeze ei înșiși lucrătorii migranți mai repede.
- Autorizațiile de înființare sau de extindere a companiilor ar trebui să fie acordate numai dacă există certitudinea că lucrătorii migranți care vin să lucreze acolo vor fi cazați în mod corespunzător. Cererea de locuințe și alte efecte sociale (de exemplu, dependența de îngrijirea medicilor de familie) ar trebui să facă parte din politicile de planificare ale municipalităților și provinciilor.
- Lucrătorii migranți lucrează adesea în Țările de Jos pentru mai mult de trei luni. Este important pentru municipalități, serviciile de sănătate și alte agenții guvernamentale, dar mai ales pentru lucrătorii înșiși, ca aceștia să se înregistreze ca rezidenți. Municipalitățile pot încuraja acest lucru prin abordarea activă a lucrătorilor migranți în spațiile de cazare ale acestora.
- Supravegherea condițiilor de muncă și de viață ale lucrătorilor migranți trebuie eficientizată. În acest scop va trebui să existe nu doar mai multă capacitate de supraveghere, ci și mai multă cooperare și schimb de date între autoritățile de supraveghere publice și private. Acestea din urmă necesită un temei juridic solid.

Aplicarea acestor leții și recomandări va contribui cu siguranță la îmbunătățirea condițiilor de muncă și de viață ale lucrătorilor migranți și la o mai bună protejare a acestora împotriva riscurilor de sănătate și a altor riscuri. Pentru soluții cu adevărat durabile și cu o bază largă

vizând bunăstarea este nevoie de mai mult. Acestea necesită o echilibrare diferită a intereselor de către factorii de decizie politică la toate nivelurile: o echilibrare în care interesele societale și pe termen lung au o pondere mai mare decât interesele economice pe termen scurt.

Proyecto de investigación «Migrantes en la línea del frente. El impacto de las medidas contra la COVID-19 sobre los trabajadores migrantes en sectores críticos»»: resumen de los resultados

Contexto y motivos del estudio

En muchos países, los trabajadores migrantes se encontraron en la «línea del frente» durante los primeros meses de la crisis del coronavirus. Ese fue el caso, sin duda, de los trabajadores polacos y rumanos en los Países Bajos. Muchos desempeñan labores esenciales en la cadena alimentaria (agricultura, horticultura e industria cárnica) o en la distribución. El teletrabajo no fue una opción para ellos. Numerosos contagios del coronavirus se produjeron en el entorno laboral, y precisamente los citados sectores críticos estuvieron muy expuestos al riesgo.

Además, a menudo los trabajadores migrantes son vulnerables independientemente de la pandemia, debido a que no conocen bien su situación legal, no hablan neerlandés y poseen una red social limitada. Por otra parte, los que trabajan en los citados sectores suelen depender de empresas de trabajo temporal, y no solo laboralmente sino también en lo relativo al alojamiento, el transporte, el acceso a la sanidad y la información sobre sus derechos y obligaciones en los Países Bajos. Su precaria situación social incrementó el riesgo de que contrajeran el coronavirus.

Antes de la crisis del coronavirus, estos trabajadores migrantes constituían un grupo relativamente invisible dentro de la sociedad neerlandesa. La pandemia puso de manifiesto la vulnerabilidad de su situación, y al mismo tiempo hizo patente hasta qué punto dependían de ellos los sectores que cubren las necesidades básicas de la población.

Se necesita más atención, regulación y asistencia (y prevención) para proteger específicamente a este grupo de trabajadores esenciales. Ese fue el punto de partida del proyecto de investigación «Migrantes en la línea del frente». En el periodo comprendido entre septiembre de 2020 y septiembre de 2022, el proyecto investigó el impacto de la crisis del coronavirus y las medidas de prevención relacionadas sobre los trabajadores migrantes europeos y los sectores donde trabajan. Una parte menor del proyecto de investigación estuvo dedicada a las experiencias de los migrantes no procedentes de la Unión Europea que residen y trabajan en los Países Bajos sin permiso de residencia ni de trabajo. Estos trabajadores migrantes indocumentados son aún más vulnerables ante las condiciones de trabajo y alojamiento insalubres e injustas.

La investigación la llevaron a cabo un equipo interdisciplinar de investigadores de la Radboud University Network on Migrant Inclusion (RUNOMI) y la oficina científica sindical De Burcht. El patrocinador del proyecto fue ZonMW.¹

Preguntas y métodos de la investigación

La investigación debía responder a las siguientes preguntas:

¹ Proyecto número 10430032010031, Migrantes en la línea del frente. Los efectos de las medidas contra la COVID-19 sobre los trabajadores migrantes en sectores críticos, www.zonmw.nl.

- ¿Qué medidas se adoptaron para reducir los riesgos para la salud de los trabajadores migrantes? ¿Qué resultado tuvieron esas medidas y la legislación y reglamentación actuales?
- ¿Qué impacto tuvieron la crisis del coronavirus y las medidas relacionadas sobre los trabajadores migrantes?
- ¿Qué impacto tuvieron la crisis del coronavirus y las medidas relacionadas sobre los empresarios e intermediarios de los sectores críticos?
- ¿Qué lecciones debemos aprender de la crisis del coronavirus, según los propios trabajadores migrantes y otras partes interesadas?

El proyecto constaba de varias partes.

Para conocer la experiencia y opinión de los propios migrantes, se realizó una encuesta a trabajadores polacos y rumanos de la industria cárnica y centros de distribución. Los encuestados respondieron a preguntas formuladas en su idioma² acerca del impacto que tuvo sobre ellos la crisis del coronavirus y de sus experiencias con las medidas relacionadas, tanto en el entorno laboral como fuera de él. En la encuesta participaron en total 153 trabajadores migrantes. Se les llamó a participar por diversos medios, por ejemplo a través de grupos de Facebook y de folletos repartidos en sus lugares de alojamiento o en tiendas y restaurantes que frecuentan. La encuesta se realizó entre mayo y julio de 2021.

A 35 de los trabajadores migrantes que participaron en la encuesta se les realizó también una entrevista posterior, entre septiembre y octubre de 2021. Se les preguntó por sus experiencias, impresiones y estrategias de adaptación. La entrevista también dio pie a averiguar si se habían producido cambios en su situación.

En el periodo comprendido entre abril y septiembre de 2021 se entrevistó a 20 trabajadores migrantes indocumentados. Eran todos hispanoparlantes procedentes de América Central y del Sur. Las entrevistas arrojaron luz sobre las variadas y difíciles condiciones de trabajo y de vida en las que se encuentran estos trabajadores.

Por otra parte, FairWork nos proporcionó datos sobre las preguntas y quejas que recibió de los trabajadores migrantes en relación con el coronavirus. FairWork es una ONG dedicada a informar a los trabajadores migrantes de sus derechos. En colaboración con FairWork, y basándonos en los resultados de nuestra investigación, hemos creado varios vídeos en polaco y rumano para informar a los trabajadores migrantes de sus derechos. Están disponibles en: www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/results/.

En otra parte de la investigación se entrevistó a diversos agentes públicos y privados (ayuntamientos y gobiernos regionales, servicios de inspección, sindicatos, organizaciones patronales y organizaciones de migrantes) y de las embajadas de algunos países de origen. En otra se realizó una encuesta en línea a empresarios de tres sectores: la industria cárnica, el sector de la distribución y el sector de la agricultura y horticultura.

A continuación se muestra, en primer lugar, una síntesis de los resultados de la encuesta y las entrevistas a los trabajadores migrantes, seguida de un breve resumen de los resultados de otras partes de la investigación.

² Natalia Skowronek fue la encargada de realizar las encuestas a los polacos, y Daniela Trifu, a los rumanos. Ambas investigadoras realizaron también las entrevistas posteriores a un grupo más reducido de trabajadores migrantes polacos y rumanos.

Experiencias de los trabajadores migrantes indocumentados

Hablamos con personas que prestan apoyo humanitario a trabajadores migrantes indocumentados y con 20 migrantes hispanoparlantes de América Central y del Sur, y analizamos publicaciones de los medios de comunicación que trataban sobre los migrantes indocumentados durante la pandemia.

¿Cómo vivieron estos migrantes la crisis del coronavirus y las medidas relacionadas, y cómo reaccionaron a ellas?

Las **medidas de confinamiento**, sobre todo, tuvieron un gran impacto en los trabajadores migrantes sin permiso de residencia. Durante la primera ola del coronavirus, indocumentados que en ocasiones llevaban ya muchos años procurándose su sustento vieron como **menguaban o incluso desaparecían por completo** sus ingresos. Los trabajadores migrantes indocumentados no pudieron acogerse a las ayudas financieras de emergencia del Gobierno neerlandés. Por dicha causa, algunos —los que podían— continuaron trabajando incluso durante los confinamientos, con el consiguiente incremento del riesgo para su propia salud y la de sus clientes. Sin embargo, fueron muchos más —sobre todo, los que se dedican al servicio doméstico— los que no pudieron continuar trabajando ni, en consecuencia, cobrando. Los **derechos de los trabajadores** que reconocen las leyes o los convenios colectivos se aplican formalmente también a los indocumentados, pero en la práctica son casi **imposibles de reclamar** por parte de estos. Las organizaciones asistenciales notificaron que fueron muy numerosos los indocumentados que solicitaron alimentos y otras ayudas.

Los migrantes con los que hablamos también habían sufrido pérdidas de trabajo e ingresos. A muchos les preocupaba el riesgo de ser incapaces de seguir manteniendo a sus **hijos o familias en sus países de origen**. La pérdida de ingresos la afrontaron principalmente con sus ahorros, reduciendo al mínimo los gastos o solicitando préstamos para, al menos, pagar el alquiler. Algunos relataron que sus empleadores les compensaron parte de los ingresos perdidos durante los confinamientos —no porque los migrantes lo pidiesen, sino por iniciativa propia—. Eso demuestra la **posición de dependencia estructural** en la que se encuentran estos migrantes. Los que tuvieron que rechazar trabajo porque tenían síntomas de coronavirus no continuaron cobrando en ningún caso. Algunos solicitaron a su casero que fuera flexible con el cobro del alquiler; en ocasiones se les permitió aplazar el pago, pero nunca se les condonó.

Algunos de los migrantes que entrevistamos tuvieron el coronavirus. Debido a las condiciones en las que viven —a menudo comparten una habitación entre varios—, les resultó difícil aislarse o guardar cuarentena, lo cual aumentó el **riesgo de contagio**. Los GGD (servicios públicos de salud locales) hacían test gratuitos de coronavirus a indocumentados pero algunos de estos no lo sabían, además de que necesitaban ayuda para solicitar la cita, principalmente debido a la barrera idiomática.

Los indocumentados tienen **derecho a la salud y a la asistencia médica necesaria**, lo cual incluye la vacunación. Los GGD tomaron medidas para llegar a estos migrantes y a partir de finales de 2021, en la mayoría de las regiones, comenzaron a vacunar a indocumentados y otros grupos sin domicilio fijo ni registrado. Sin embargo, se desconoce a cuántos indocumentados atendieron. Lo cierto es que muchos de los migrantes que entrevistamos estaban vacunados. A menudo, para concertar la cita intervinieron trabajadores asistenciales (que hablaban español). También hablamos con migrantes que no habían querido vacunarse, bien porque no veían su utilidad o bien porque desconfiaban de la vacuna.

En las entrevistas, varios migrantes afirmaron que se habían sentido **solos y deprimidos** a menudo. Esos sentimientos se agravaron especialmente durante los confinamientos. Para los que vivían de alquiler en pequeñas habitaciones de domicilios particulares cuyos propietarios, en realidad, consideraban un estorbo su presencia, fue especialmente duro no poder salir y relacionarse con otras personas. El toque de queda fue una preocupación adicional para los migrantes que normalmente trabajaban hasta tarde.

Pero la pandemia también tuvo efectos positivos para algunos migrantes que supieron mejorar su situación personal, por ejemplo cambiando de ocupación —por necesidad, al principio— o mediante el autoempleo, lo cual resultó una buena opción. Eso demuestra la **capacidad de adaptación** que poseen a menudo estos migrantes a pesar de su situación de vulnerabilidad y dependencia. Muchos de ellos realizan trabajos muy demandados en los Países Bajos, y en las entrevistas algunos afirmaron su disposición a pagar impuestos y cotizar a la seguridad social. Les gustaría **hacer una aportación dentro de la legalidad** a la sociedad y la economía neerlandesas.

Durante la pandemia, muchos trabajadores migrantes indocumentados solicitaron alimentos y otras ayudas a organizaciones sociales y la Cruz Roja. Eso contribuyó a hacerlos mucho más visibles, lo cual puede considerarse un efecto positivo del coronavirus. Ayudó a las organizaciones humanitarias a comprender mejor el trabajo y las condiciones de vida de estos migrantes, lo cual fortaleció la red de ayudas a indocumentados y, con fortuna, permitirá ejercer más presión en favor de los derechos de los indocumentados que residen y trabajan en los Países Bajos desde hace ya mucho tiempo. El Gobierno neerlandés debería adoptar medidas para regularizar a este grupo específico, como ya han hecho otros países.

Experiencias de los trabajadores migrantes polacos y rumanos

Hablamos con trabajadores migrantes polacos y rumanos que trabajan en centros de distribución o en la industria cárnica, dos sectores de riesgo según la Inspección de Trabajo de los Países Bajos. En el contexto del coronavirus, dicho organismo recibió muchas denuncias sobre esos sectores, interpuestas por trabajadores migrantes o relativas a ellos. En ambos sectores, dichos trabajadores proceden sobre todo de Polonia y Rumanía.

En la encuesta participaron 153 trabajadores migrantes: 85 polacos y 68 rumanos; 53 eran empleados de la industria cárnica y 100 de centros de distribución; 93 eran hombres y 60 mujeres. La mayoría de los participantes tenían entre 25 y 50 años. La mayoría (85 por ciento) trabajaban con un contrato temporal. La mayoría habían tenido varios trabajos en los Países Bajos; algunos habían trabajado también en sectores distintos del cárnico y el de la distribución. La mitad vivían en alojamientos proporcionados por la empresa, y aproximadamente la mitad no estaban registrados como residentes en ningún municipio neerlandés. Con 20 de los trabajadores migrantes polacos y 15 de los rumanos que participaron en la encuesta se celebraron posteriormente entrevistas más detalladas. En la selección de los entrevistados se procuró que existiera variedad de sexo, edad y tiempo de permanencia en los Países Bajos.

¿Qué impresiones les produjeron a los participantes la encuesta y las entrevistas sobre la crisis del coronavirus y las medidas relacionadas?

Para algunos de los trabajadores migrantes, la pandemia **supuso un gran impacto en su vida social y familiar**. El principal motivo fueron las restricciones a los viajes. A muchos les resultó dura la prolongada prohibición de viajar a su país de origen para visitar a su familia. Otros encontraron maneras de desplazarse eludiendo las restricciones y los controles.

Muchos trabajadores migrantes tienen contratos de trabajo temporales fácilmente extinguidos. La **extinción de los contratos** se produjo sobre todo en los primeros meses de la pandemia. A menudo, la pérdida del trabajo significaba también la del alojamiento, puesto que ambos habían sido gestionados por empresas de trabajo temporal. Generalmente, los que perdieron su trabajo no tardaron en encontrar otro, debido a que la demanda de mano de obra en los sectores «críticos» se mantenía. En etapas posteriores de la pandemia, algunos trabajadores migrantes vieron interrumpidas sus posibilidades de mejora laboral porque las empresas no les renovaban los contratos o no les ofrecían la contratación indefinida.

Las normas relativas a la cuarentena domiciliaria (por ejemplo, a causa del contagio de un conviviente) tuvieron importantes repercusiones para algunos trabajadores migrantes. En ello influyeron también las relaciones laborales «flexibles». Los que tenían contratos temporales no siempre disfrutaban del derecho a continuar percibiendo el salario mientras guardaban cuarentena. Además, tanto la cuarentena como la enfermedad podían motivar la extinción de esos contratos. Debido a las consecuencias económicas, o al temor a dichas consecuencias, algunos optaron por continuar trabajando aunque tuviesen síntomas. Los **periodos de cuarentena no remunerados** fueron particularmente problemáticos para los que estaban acostumbrados a volver a menudo a sus países de origen, puesto que en los Países Bajos ni los temporeros ni otros trabajadores migrantes estuvieron exentos de la cuarentena obligatoria al regresar de zonas de riesgo.

Cuando se realizó la encuesta (verano de 2021), casi uno de cada tres participantes había tenido síntomas coincidentes con los del coronavirus. Casi la mitad no se realizaron ninguna prueba, bien porque durante la primera ola no había tests disponibles, o bien porque no le dieron importancia, pero también porque temían perder sus ingresos, su trabajo y su alojamiento si obtenían un resultado positivo. Algunos siguieron trabajando a pesar de los síntomas, sin avisar a su empresa. Como mínimo un encuestado quiso solicitar la baja por enfermedad, pero su empresa le presionó para que acudiera al trabajo. Un tercio de los encuestados estuvieron en cuarentena, por lo general tras regresar de un viaje al extranjero. La mayoría de los trabajadores migrantes que tuvieron que guardar cuarentena antes de reincorporarse al trabajo estuvieron exentos de pagar el alquiler mientras duró. De los encuestados que tuvieron que guardar cuarentena por otros motivos, solo la mitad continuaron percibiendo el salario (desde el primer día); uno tuvo que renunciar a días de vacaciones. Muchos trabajadores migrantes que pasaron la cuarentena estimaron deficientes la organización y la supervisión.

FairWork recibió muchas preguntas y quejas de trabajadores migrantes sobre la pérdida del salario durante la cuarentena. También fue frecuente que los días de cuarentena se registraran como vacaciones, o que los que se encontraran en esa situación debieran comunicar que estaban enfermos para percibir la prestación básica de enfermedad. Las empresas de trabajo temporal optaron por esas soluciones para evitar problemas con los costes de alojamiento, pero para los trabajadores migrantes supusieron pérdidas de ingresos o días de vacaciones.

Para **los trabajadores migrantes que tienen hijos en los Países Bajos**, una dificultad adicional de la pandemia fue el cuidado de los menores. Durante los periodos de cierre escolar, los padres con trabajos esenciales (como los del sector sanitario) disfrutaron de servicios de guardería. Sin embargo, aunque los migrantes empleados en centros de distribución y fábricas de productos cárnicos tampoco podían teletrabajar, sus trabajos rara vez se consideraron «esenciales», de modo que no tuvieron derecho a los servicios de guardería. Los entrevistados tampoco obtuvieron ayuda de sus empresas (como un posible ajuste de horarios) para conciliar el trabajo con la vida familiar durante la pandemia. En algunos casos, no tuvieron más remedio que solicitar un permiso no retribuido o el despido para poder cuidar de sus hijos.

La impresión que causaron las **medidas para prevenir el coronavirus en los centros de trabajo** estuvo en gran medida determinada por el modo en que se organizaba el trabajo. En los centros donde trabajaban los migrantes a los que entrevistamos se tomaron medidas diversas para limitar el riesgo de contagio: desde la colocación de pantallas y el trazado de rutas de desplazamiento hasta el fraccionamiento de los descansos y la realización de controles a la entrada. A la mayoría se les proporcionaron instrucciones, generalmente verbales y en su propio idioma. Sin embargo, muchos constataron **fallos en el cumplimiento (por parte de los empleados) y en el control de la aplicación (por parte de la empresa)**. A menudo, el cumplimiento de las medidas se veía dificultado por el gran número de trabajadores. Algunos centros de distribución continuaron variando la asignación de turnos diariamente o cada pocos días durante la pandemia, lo cual aumentó el riesgo de transmisión en el lugar de trabajo y dificultó el rastreo del origen del contagio y de los contactos del contagiado. Como medida eficaz se citó varias veces la presencia de un responsable de prevención de la COVID en el lugar de trabajo.

Algunos trabajadores migrantes soportaron una **mayor carga de trabajo** durante la pandemia (debido, por ejemplo, a las numerosas compras por internet durante los confinamientos) o una escasez de disponibilidad de mano de obra (por los trabajadores que estuvieron enfermos o en cuarentena). Además, la distribución de los descansos acortó su duración en algunos casos, dejando un tiempo insuficiente para comer y descansar. La mayoría de los entrevistados afirmaron sentirse suficientemente protegidos contra el coronavirus en el trabajo, pero aquellos que no se sentían protegidos no siempre se lo comunicaron a su empresa. Con carácter más general, de las entrevistas se desprende que consideran que **tienen pocas oportunidades de expresarse**.

En cuanto a las medidas relacionadas con el coronavirus que afectaron al alojamiento y al desplazamiento al trabajo, parte de los trabajadores migrantes con los que hablamos señalaron que hubo deficiencias en la implementación, el cumplimiento y el control.

Cuando se realizó la encuesta, la vacunación aún no estaba disponible para todos los grupos de edad en los Países Bajos. La mayoría de los encuestados no estaban (aún) vacunados, y los que tenían previsto vacunarse en los Países Bajos, Polonia o Rumanía eran algo menos de la mitad. En las entrevistas, algunos trabajadores migrantes declararon que solo se vacunarían si ello les permitiera volver a viajar. Por lo tanto, consideraban la vacunación no tanto como una medida de protección contra el coronavirus, sino más bien como un medio para viajar.

En la primera ola, la información del Gobierno sobre el coronavirus y las medidas que se aplicaban en los Países Bajos tardó en estar disponible en los idiomas de los trabajadores migrantes. Por consiguiente, dependían de fuentes no oficiales, como grupos de Facebook o amigos, compañeros y las empresas donde trabajaban. A aquellos cuya empresa (o la empresa de trabajo temporal) les había gestionado tanto el empleo como el alojamiento **a menudo se les continuó remitiendo a su empresa como primera fuente de información** incluso en etapas posteriores de la pandemia. Muchos también dependían de la empresa para informarse sobre la atención sanitaria y acceder a ella.

A los entrevistados se les preguntó si habían experimentado también efectos positivos de las medidas relacionadas con el coronavirus. En general, la respuesta fue negativa. No consideraban que su situación como trabajadores migrantes en los Países Bajos hubiese mejorado. Ninguno era consciente de estar recibiendo más atención política ni de los medios de comunicación.

Resultados de otras partes del estudio

Medidas para proteger a los trabajadores migrantes

El **Gobierno nacional** se mostró poco dispuesto a adoptar medidas de protección específicas para esta categoría de migrantes y trabajadores. El Consejo de Ministros estableció unas «normas básicas» para evitar la propagación del virus. El RIVM (instituto del conocimiento en materia de salud pública del Gobierno neerlandés) estableció un marco genérico de «Medidas relacionadas con el coronavirus». Esas normas y pautas genéricas destinadas a prevenir el contagio se aplicaban también a los trabajadores migrantes y a quienes les proporcionaban trabajo, transporte y alojamiento. Sí es cierto que, ya durante la primera ola del coronavirus (primavera de 2020), a raíz de la aparición de un grupo de contagio entre trabajadores migrantes de una empresa cárnica, el Gobierno creó el **Equipo de fomento de la protección de los trabajadores migrantes**. Entre las recomendaciones de dicho Equipo estuvo el mejorar la información que se facilitaba a esos trabajadores. En noviembre de 2020 se creó el sitio web www.workinnl.nl, con información sobre el coronavirus y —de forma mucho más amplia— sobre vivir y trabajar en los Países Bajos en los idiomas de los principales grupos de trabajadores migrantes.

Los **ayuntamientos** de los municipios con muchos trabajadores migrantes se pusieron en contacto con quienes les proporcionaban trabajo y alojamiento para informarse de las medidas contra el coronavirus que habían adoptado. Algunos ayuntamientos realizaron controles adicionales en los alojamientos o en los transportes de dichos trabajadores. También hubo ayuda municipal para acondicionar centros de aislamiento y cuarentena para ellos, así como para la acogida de los que no tenían alojamiento. Resultó más sencillo en los ayuntamientos que ya tenían políticas relativas a los trabajadores migrantes. Algunos ya realizaban visitas periódicas a los lugares de alojamiento para registrar a los recién llegados como residentes del municipio. Durante la pandemia, les resultó útil conocer sus lugares de procedencia y de trabajo, y disponer de información sobre los contagios.

Las normas y pautas genéricas del Gobierno fueron aplicadas por **organizaciones interprofesionales** de los sectores del empleo temporal, la industria cárnica, la agricultura y la horticultura en forma de protocolos modelo adaptados a cada uno de ellos. Además, dichas organizaciones hicieron, junto con los sindicatos, un llamamiento a las empresas de trabajo temporal para que ayudasen a los migrantes a respetar las recomendaciones relativas a la cuarentena, por ejemplo eximiéndolos del pago del alquiler durante ese periodo y ofreciéndoles un servicio de compras. Se desconoce en qué medida respondieron. Las **empresas de mayor tamaño** elaboraron sus propios protocolos y adoptaron medidas como alquilar centros de cuarentena o adquirir bicicletas eléctricas para el desplazamiento al trabajo. Los **proveedores de alojamiento de mayor tamaño** adoptaron medidas como el trazado de rutas, el cierre de los gimnasios y el acondicionamiento de espacios de cuarentena.

Las **ONG y organizaciones solidarias** que asisten a los trabajadores migrantes tradujeron y difundieron información sobre el coronavirus y las medidas adoptadas en los Países Bajos para combatirlo, y respondieron a las preguntas que les formulaban. También las **embajadas** de los países de origen tradujeron información y facilitaron respuestas a preguntas frecuentes en sus sitios web y redes sociales, además de colaborar en la repatriación de los trabajadores migrantes enfermos.

La **eficacia** de las medidas destinadas a proteger a los trabajadores migrantes y prevenir los brotes de COVID-19 resulta difícil de estimar, debido a la **falta de cifras sistemáticas** sobre los contagios y los grupos de transmisión en los sectores investigados, y sobre los ingresos hospitalarios y muertes de esos trabajadores. Únicamente durante la primera ola se obtuvo

abundante información sobre los grupos de contagio de la COVID-19, incluyendo las cifras de los contagios verificados, entre trabajadores migrantes de diversas empresas. A partir de junio, los servicios de salud regionales dejaron de notificar grandes grupos de contagio entre trabajadores migrantes; sin embargo, quizá deba atribuirse a una notificación insuficiente.

De nuestras entrevistas a diversos agentes públicos y privados se desprende lo siguiente: la eficacia de las recomendaciones y pautas genéricas del Gobierno nacional no fue muy bien valorada, muchos entrevistados señalaron que apenas hubo supervisión ni control de su aplicación; los protocolos modelo sectoriales y los de las empresas fueron mejor valorados, muchos encuestados consideraban que habían sido eficaces —por supuesto, las propias empresas tenían interés en prevenir los brotes, como mínimo porque podían conducir a un cierre temporal—.

Los informes de la Inspección de Trabajo —al igual que nuestra propia encuesta a trabajadores migrantes— reflejan una imagen menos positiva. Durante el primer semestre de la pandemia, la Inspección registró más de 600 denuncias relativas a trabajadores migrantes y riesgos de contagio de coronavirus. La mayoría se debían a la imposibilidad de mantener una distancia segura, las insuficientes medidas de protección e higiene y los compañeros de trabajo que, ya fuera por presión de la empresa o no, continuaban trabajando aunque tuviesen síntomas o convivieran con enfermos.

Elementos de la legislación y reglamentación actual que propician la vulnerabilidad

En las entrevistas a agentes públicos y privados afloraron diversos **elementos de la legislación y reglamentación actual que propician la vulnerabilidad**. Se trata de normas sobre el registro de residentes, las relaciones laborales, el alojamiento y el acceso a la sanidad.

Registro: de muchos trabajadores migrantes de la UE se desconoce su domicilio o lugar de alojamiento en los Países Bajos porque no figuran inscritos como residentes en ningún municipio. Su invisibilidad administrativa puede resultar problemática tanto para ellos como para las entidades gubernamentales. Durante la pandemia, esa ausencia de registros dificultó la investigación de la fuente del contagio y los contactos, así como la campaña de vacunación. Muchos trabajadores migrantes no son conscientes de que el registro como residente conlleva derechos y otras ventajas para ellos. Por ejemplo, si pierden su trabajo, es importante que figuren registrados para tener derecho a una prestación social y seguir disfrutando del seguro de salud, el complemento familiar y la pensión de jubilación.

Acceso a la sanidad: el sistema neerlandés del seguro de salud no se ajusta a la situación de los trabajadores migrantes de la UE llegados al país para trabajar temporalmente y no registrados como residentes en ningún municipio. Una consecuencia es que pueden perder (temporalmente) el seguro precisamente cuando están enfermos. Otro problema es que carecen de la posibilidad de solicitar que se les asigne un médico general, y por consiguiente solo pueden obtener esa asistencia en casos excepcionales y graves, en calidad de personas en tránsito.

Relaciones laborales: también las normas relativas al trabajo temporal hacen vulnerables a los trabajadores migrantes de la UE de los sectores investigados. En los Países Bajos no se exige licencia a las empresas de trabajo temporal, y en los contratos temporales se aplican excepciones al derecho laboral general. Por lo tanto, los trabajadores temporales se encuentran en una situación legal más débil que los contratados directamente por la empresa donde trabajan. Las empresas de trabajo temporal «despreocupan» a las empresas usuarias gestionando todo lo necesario para que los migrantes puedan trabajar en los Países Bajos: el alojamiento, un seguro de salud, el transporte del domicilio al trabajo y en ocasiones orientación en el centro de trabajo. La dependencia que esto generaba en los trabajadores migrantes respecto de las

empresas de trabajo temporal ya era una cuestión conocida mucho antes de la pandemia. También era sabido que algunas de esas empresas obraban claramente de mala fe. Durante la pandemia, las normas que regían los contratos temporales de los trabajadores migrantes los dejaban en situación de vulnerabilidad, puesto que no siempre estaba claro si tenían derecho a continuar percibiendo el salario durante la cuarentena; además, la enfermedad y la cuarentena podían dar pie a la extinción de su contrato. También podía suceder que las empresas de trabajo temporal echasen del alojamiento a aquellos a los que ya no proporcionaban empleo.

Alojamiento: las normas relativas al alojamiento de los trabajadores migrantes no contribuyeron a prevenir los contagios en los lugares de residencia. Se establecieron unas normas de calidad mínimas por medio de la autorregulación. El cumplimiento de esas normas estuvo escasamente supervisado, además de que no todos los proveedores de alojamiento se adhirieron a la autorregulación. A menudo, varios trabajadores migrantes conviven en espacios pequeños, y esa situación, permitida por la inadecuada regulación y supervisión de las viviendas, contribuyó a aumentar el riesgo de contagio doméstico. Las normas y los procedimientos establecidos para crear alojamientos destinados a trabajadores migrantes constituyeron un problema adicional. Autorizar proyectos destinados a procurar viviendas de mayor tamaño resulta complicado para los ayuntamientos, incluso suponiendo que les interese. A menudo, los residentes del entorno impugnan la concesión de las licencias a través de largos procesos judiciales. Ese es uno de los motivos de que los trabajadores migrantes suelen residir a mucha distancia de su trabajo y necesiten medios de transporte colectivo de largo recorrido (lo cual también contribuyó a aumentar el riesgo de contagio durante la pandemia). O de que residan en lugares no destinados al uso de vivienda, con riesgo de acabar en la calle si el ayuntamiento procede al desalojo.

Supervisión deficiente: la pandemia también puso de manifiesto vulnerabilidades en la supervisión de las condiciones laborales y residenciales de los trabajadores migrantes. La principal fue la insuficiente capacidad de organismos como la Inspección de Trabajo. Además, existe una compartimentación y fragmentación de funciones y competencias. La Inspección de Trabajo, por ejemplo, puede realizar controles en centros de trabajo, pero no en los alojamientos ni en los desplazamientos al trabajo. Por consiguiente, es indispensable que colabore e intercambie información con otros organismos, pero se enfrenta al obstáculo de las normas relativas a la protección de los datos personales.

Todos estos elementos de la legislación y normativa actual que propician la vulnerabilidad fueron asimismo identificados por el **Equipo de fomento de la protección de los trabajadores migrantes** constituido por el Consejo de Ministros durante la primera ola de la pandemia. Dicho Equipo dictó una serie de recomendaciones para mejorar de forma estructural las condiciones de los trabajadores migrantes, las cuales fueron bien acogidas por el Consejo de Ministros. Sin embargo, su implementación costará mucho tiempo. El Parlamento tramita actualmente dos proyectos de ley: uno sobre la obligatoriedad de una certificación para las agencias de empleo, y otro para dotar a los ayuntamientos de mecanismos destinados a proteger a los trabajadores migrantes contra las prácticas de alquiler inadecuadas.

Impacto de la crisis del coronavirus en las empresas que emplean a trabajadores migrantes de la UE

Los empresarios que participaron en nuestra encuesta señalaron la especial importancia que tuvieron los trabajadores migrantes para la continuidad de su negocio durante la pandemia. La crisis del coronavirus apenas ha producido mejoras estructurales o sostenibles en lo relativo a la contratación de trabajadores migrantes. Algunos empresarios sí afirmaron que ahora les ofrecen contratos más duraderos.

El sustituir a los trabajadores migrantes por mano de obra alternativa disponible en los Países Bajos, como refugiados con estatuto de protección, no estaba sobre la mesa. La mayoría de los empresarios tampoco tenían previsto recurrir más a los refugiados en lugar de a los trabajadores migrantes en el futuro. Lo que sí preveían muchos de ellos era el uso de más robots u otras formas de automatización. Sin embargo, también señalaron que no todas las tareas se prestan a la robotización y que las inversiones no son fáciles de costear.

Los empresarios entrevistados consideraban que el futuro traería aún mayores dificultades para la contratación de trabajadores migrantes procedentes de Estados miembros de la UE. Tanto las empresas de trabajo temporal como las demás esperaban, por ese motivo, un aumento de la contratación de trabajadores migrantes procedentes de países fuera de la Unión Europea. De ello se desprende que los sectores investigados consideran imprescindibles o muy difíciles de sustituir a los trabajadores migrantes.

Como mayor problema estructural en relación con el empleo de trabajadores migrantes, los empresarios entrevistados señalaron la escasez de alojamiento. Afirmaron que ese era el motivo de que a menudo dichos trabajadores solieran residir muy lejos del trabajo, y también una de las causas de la alta rotación. Opinaban que la escasez era difícil de resolver, puesto que los ayuntamientos no solían cooperar con la creación de nuevos alojamientos.

Lecciones de la crisis del coronavirus

En todas las partes del estudio se preguntó a los participantes qué lecciones debíamos aprender, en su opinión, de la crisis del coronavirus. Señalaron un gran número de lecciones y recomendaciones. Citamos aquí las más importantes.

- La crisis del coronavirus acentuó la importancia de recibir información y apoyo en el idioma propio. Tanto en tiempos de crisis como fuera de ellos, la información gubernamental debe estar prontamente disponible en los idiomas de los trabajadores migrantes. Y no se trata solo de traducirla, sino que debe adaptarse al grupo objetivo y difundirse por canales que utilicen dichos trabajadores.
- Es necesario mejorar la atención sanitaria para los trabajadores migrantes y facilitar el acceso a ella a través de una mayor disponibilidad de intérpretes y profesionales sanitarios políglotas, un mayor conocimiento de los derechos de estos trabajadores por parte de los profesionales sanitarios y una mejor información a dichos trabajadores.
- Los empresarios que emplean a trabajadores migrantes a través de empresas de trabajo temporal deben asumir un grado mucho mayor de responsabilidad por su bienestar. Es necesario modificar las normas que regulan el trabajo temporal para que las empresas usuarias no esperen tanto para contratar a los trabajadores migrantes directamente.
- La concesión de licencias para el establecimiento o la ampliación de empresas deberá estar supeditada a la constatación de que los trabajadores migrantes que vayan a emplear dispongan de un buen alojamiento. La demanda de alojamiento y otras consecuencias sociales (como el acceso a la atención médica primaria) deberán formar parte de la política que aplican los municipios y provincias para el establecimiento de empresas.
- Los trabajadores migrantes suelen trabajar en los Países Bajos más de tres meses. Su inscripción como residentes es importante para los ayuntamientos, los servicios de salud y otros organismos públicos, pero ante todo para ellos mismos. Los ayuntamientos pueden fomentarla contactando activamente con ellos en los lugares donde se alojan.

- Debe incrementarse la eficacia de la supervisión de las condiciones laborales y residenciales de los trabajadores migrantes. Para tal fin se necesita, además de una mayor capacidad de supervisión, más colaboración e intercambio de datos entre los supervisores públicos y privados. Los segundos deben contar con una buena base legal.

Tener en cuenta estas lecciones y recomendaciones contribuirá sin duda a mejorar las condiciones laborales y residenciales de los trabajadores migrantes, y a protegerlos mejor contra las enfermedades y otros riesgos. Alcanzar soluciones realmente sostenibles con vistas a la prosperidad general exigirá un mayor esfuerzo: requerirá que los responsables políticos cambien su forma de sopesar los intereses en todos los niveles, de modo que los de carácter social a largo plazo tengan un mayor peso en la balanza que los de carácter económico a corto plazo.

