

Vergaderjaar 2011–2012

29 407

Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten

Nr. 132

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2011

Op 14 april 2011 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen van het kabinet om, in nauwe samenwerking met gemeenten, arbeidsmigratie¹ uit de Europese Unie (EU) in goede banen te leiden (Kamerstuk 29 407, nr. 118). Inmiddels blijkt de omvang van de arbeidsmigratie uit vooral Midden- en Oost-Europa² groter dan toen in mijn brief werd geschat. De Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (commissie-Lura) constateert met het kabinet dat de knelpunten die gepaard gaan met arbeidsmigratie uit de EU nog niet zijn opgelost. Het kabinet betreft die constatering bij het besluit over het werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië.

Hierbij doe ik u, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel, een notitie toekomen over arbeidsmigratie uit de EU. Deze notitie geeft de stand van zaken weer van de maatregelen op het terrein van arbeidsmigratie uit de EU en bevat ook een reactie op het eindrapport van de commissie-Lura. Tot slot gaat de notitie in op het kabinetsstandpunt over het werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië.

Eerst activeren binnenlands arbeidsaanbod

De intra-EU arbeidsmigratie uit met name Midden- en Oost-Europa is de afgelopen jaren sterk gestegen. In recent onderzoek³ is het aantal geregistreerde en niet-geregistreerde personen uit Midden- en Oost-Europa in 2009 geschat op tussen de 286 000 en 325 000.

Arbeidsmigratie heeft een aantal positieve effecten, maar brengt als keerzijde ook een aantal problemen met zich mee. Sommige migranten hebben inmiddels geen werk meer en doen een beroep op sociale voorzieningen; anderen veroorzaken overlast. Arbeidsmigranten zijn

¹ In Europees kader wordt in verband met het vrije verkeer van werknemers doorgaans gesproken van «migrerende EU-werknemers». Waar de nota «arbeidsmigranten» en «arbeidsmigratie» noemt, wordt bedoeld op «migrerende EU-werknemers».

² Met landen uit Midden- en Oost-Europa wordt bedoeld: Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Estland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië.

³ Kamerstukken II 2011–2012, 29 407, nr. 130.

daarnaast vatbaar voor zaken als uitbuiting, oneerlijke concurrentie en overbewoning. Het kabinet vindt dat in eerste instantie het in Nederland beschikbare arbeidspotentieel beter moet worden benut. Niet iedereen die kan werken, werkt. Het kabinet is voorstander van vrij werknemersverkeer in Europa. Het is echter onwenselijk dat in ons land honderdduizenden mensen die kunnen werken een uitkering krijgen, en tegelijkertijd het bedrijfsleven steeds meer arbeidsmigranten aantrekt.

Pakket aan maatregelen

Kabinet en gemeenten hebben gezamenlijk een pakket aan maatregelen vastgesteld om de arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Ik heb uw Kamer in april over die maatregelen geïnformeerd.¹ De afgelopen maanden zijn flinke stappen gezet. Rijk en gemeenten voeren samen een integraal pakket aan maatregelen uit. Die maatregelen gaan over voorlichting, registratie, werk en handhaving, sociale voorzieningen, huisvesting, inburgering en terugkeer. Een van de grootste winstpunten is dat de integrale aanpak door deze intensieve samenwerking een gedeelde verantwoordelijkheid is. De maatregelen versterken elkaar bovendien: zo is een goede registratie van arbeidsmigranten nodig om de behoefte aan huisvesting te kunnen vaststellen. Sommige maatregelen worden nog uitgewerkt.

De bijgevoegde notitie bevat een uitgebreid overzicht van de stand van zaken van de maatregelen. De meest in het oog springende maatregelen zijn:

- invoeren van een registratieplicht voor uitzendbureaus, met hoge boetes bij niet-registratie;
- extra inzet Kamer van Koophandel bij bestrijding malafide ondernemers;
- een bestuurlijke boete bij het niet-naleven van registratieverplichtingen in relatie tot de GBA;
- vastleggen van het eerste verblijfsadres van arbeidsmigranten in het verlengde van de Registratie Niet-Ingezetenen;
- aanscherpen van het handhavingsbeleid bij onderbetaling;
- meer gerichte inspecties;
- een nationale intentieverklaring huisvesting;
- een brochure voor arbeidsmigranten met rechten en plichten;
- een zelfstudiepakket inburgering;
- scherpere toets van het verblijfsrecht van EU-burgers;
- ongewenstverklaring en verwijdering van veelplegers.

Het kabinet werkt niet alleen met gemeenten samen, maar is ook in gesprek met werkgevers- en werknemersorganisaties, de Europese Commissie en andere EU-landen over de uitvoering van de maatregelen.

Aanbevelingen Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie

De commissie-Lura deelt de door het kabinet onderkende noodzaak tot maatregelen om arbeidsmigratie in goede banen te leiden en beschouwt dit rapport dan ook grotendeels als een ondersteuning van het ingezette beleid. Zo is het kabinet het eens met de aanbeveling om malafide uitzendbureaus aan te pakken: daarvoor worden ook maatregelen getroffen. Daarentegen blijft in de aanbevelingen van de commissie-Lura de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant om van zijn verblijf in Nederland een succes te maken, onderbelicht. De overheid kan een aantal randvoorwaarden scheppen, maar de arbeidsmigrant maakt zelf de keuze om in Nederland te gaan werken. Het rapport van de commissie-Lura onderkent ook onvoldoende dat migranten steeds vaker een beroep gaan doen op sociale voorzieningen. De bijgevoegde notitie gaat

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 29 407, nr. 118.

bij de voortgang van de maatregelen in op de afzonderlijke aanbevelingen van de commissie.

Kabinetsstandpunt werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië

Nederland heeft moeite gehad om de consequenties van de toestroom van arbeidsmigranten goed te verwerken. Problemen die gepaard gaan met de komst van grote aantallen arbeidsmigranten, zoals het fenomeen malafide uitzendbureaus, zijn nog niet opgelost.

Op dit moment zijn de ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt moeilijk voorspelbaar. De dreiging van een economische recessie is reëel. Als gevolg hiervan kan de werkloosheid fors gaan oplopen. De werkloosheid is de laatste maanden al flink gestegen. Het kabinet wil zoveel mogelijk het onbenutte arbeidspotentieel aanboren, alvorens arbeidsmigranten worden ingezet. De komst van meer migranten kan leiden tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een ander aspect is het grote welvaartsverschil tussen Nederland enerzijds en Bulgarije en Roemenië anderzijds. De lonen in deze landen zijn fors lager dan de Nederlandse lonen. Dit leidt ertoe dat arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië eerder genoeg zullen nemen met een lager salaris, hetgeen hen vatbaar maakt voor uitbuiting door bijvoorbeeld malafide uitzendbureaus. Uitbuiting leidt tot oneerlijke concurrentie en werkt verstoring op de arbeidsmarkt.

Het kabinet is voornemens om tot 1 januari 2014 gebruik te maken van de mogelijkheid om overgangsmaatregelen toe te passen op Bulgaarse en Roemeense werknemers. Uit ramingen van het CPB blijkt dat de arbeidsmigratie uit Bulgarije en Roemenië toeneemt als Nederland per 1 januari 2012 de grenzen zou openen voor werknemers uit deze landen. Nederland is op dit moment niet klaar voor het ontvangen van nog meer arbeidsmigranten uit EU-lidstaten. De combinatie van een verder oplopende werkloosheid, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, verdringing van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland en de nog niet opgeloste problemen met onder andere malafide uitzendbureaus kunnen leiden tot een ernstige verstoring van de arbeidsmarkt. Dit betekent dat Bulgaarse en Roemeense werknemers vooralsnog alleen worden toegelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt als hun werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning.

Het kabinet wil de periode tot 1 januari 2014 gebruiken om samen met gemeenten en andere partijen verder te werken aan de ingezette aanpak om de gevolgen van arbeidsmigratie in goede banen te leiden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

Arbeidsmigratie uit de EU

1. Inleiding

In april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen van het kabinet om arbeidsmigratie uit andere EU-landen in goede banen te leiden.¹ Aanleiding voor deze brief was de toename van het aantal arbeidsmigranten uit met name Midden- en Oost-Europa en de knelpunten die dit met zich meebrengt.

Inmiddels is gebleken dat het aantal personen uit Midden- en Oost-Europa nog groter is dan verwacht. In april 2011 kwam de schatting van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa nog uit op 200 000. In recent onderzoek dat de minister van BZK uw Kamer op 15 september aanbood², is het totaal aantal personen uit Midden- en Oost-Europa (zowel geregistreerd als niet-geregistreerd, zowel arbeidsmigranten als niet-arbeidsmigranten) in 2009 al geschat op tussen de 286 000 en 325 000. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat een groot deel van hen niet is geregistreerd. Deze schatting is gemaakt omdat er vanuit de gemeenten en de departementen een steeds nadrukkelijker vraag komt naar inzicht in het totaal aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland. Daarom is deze schatting breder van opzet dan voorgaande schattingen en komt ze door die bredere opzet ook tot hogere aantallen. Voor een toelichting op toegepaste methode en de aannamen die daarbij zijn gedaan, verwijs ik u naar genoemde brief. Voor een schatting van het totaal aantal personen uit Midden- en Oost-Europa in 2010 en 2011 zijn op dit moment onvoldoende gegevens beschikbaar.³ Tot nu worden in de onderzoeken naar de omvang van de migratie uit Midden- en Oost-Europa verschillende definities en schattingsmethodes gehanteerd. Het kabinet streeft samen met het CBS en het SCP naar meer eenheid in de te gebruiken definities en schattingsmethodes.

De afgelopen maanden hebben Rijk en gemeenten verder gewerkt aan de uitvoering van de maatregelen. Er zijn flinke stappen gezet. Een van de grootste winstpunten is dat de integrale aanpak door deze intensieve samenwerking een gedeelde verantwoordelijkheid is. Een belangrijke constatering bij de maatregelen is dat ze elkaar versterken: zo is een goede registratie van arbeidsmigranten nodig om de behoefte aan huisvesting te kunnen vaststellen. Sommige maatregelen bevinden zich nog in een stadium van ontwikkeling.

De meest in het oog springende maatregelen zijn:

- invoeren van een registratieplicht voor uitzendbureaus, met hoge boetes bij niet-registratie;
- extra inzet Kamer van Koophandel bij bestrijding malafide ondernemers;
- een bestuurlijke boete bij het niet-naleven van registratieverplichtingen in relatie tot de GBA;
- vastleggen van het eerste verblijfsadres van arbeidsmigranten in het verlengde van de Registratie Niet-Ingezetenen;
- aanscherpen van het handhavingsbeleid bij onderbetaling;
- meer gerichte inspecties;
- een nationale intentieverklaring huisvesting;
- een brochure voor arbeidsmigranten met rechten en plichten;
- een zelfstudiepakket inburgering;
- scherpere toets van het verblijfsrecht van EU-burgers;
- ongewenstverklaring en verwijdering van veelplegers.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 29 407, nr. 118.

² Kamerstukken II 2011–2012, 29 407, nr. 130.

³ Het is niet mogelijk om de schattingen over 2008 en 2009 te extrapoleren naar 2010 en 2011. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de samenstelling van de groep migranten uit Midden- en Oost-Europa verandert in de loop der tijd en dat onbekend is of het percentage ingeschrevenen hoger of lager wordt. Het zijn juist deze twee onzekerheden die door de schattingsmethode worden ondervangen.

Het kabinet werkt niet alleen met gemeenten samen, maar heeft de afgelopen periode ook gesprekken gevoerd met werkgevers- en werknemersorganisaties over de uitvoering van de maatregelen. Ook heeft het kabinet met vertegenwoordigers van andere EU-landen gesproken over maatregelen om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Op 17 oktober jl. is tussen Nederland, de Vlaamse gewestelijke overheid en een aantal Nederlandse en Vlaamse steden een Memorandum of Understanding (MoU) getekend. Het MoU handelt over de kansen en uitdagingen van intra-Europese migratie, de motieven die hierbij een rol kunnen spelen en over problemen die de ontvangende landen ondervinden. Doel van het MoU is onderlinge samenwerking en het entameren van gezamenlijk overleg over de problematiek op Europees niveau.

Eerder dit jaar (op 18 mei jl.) hebben de Eurocommissarissen Reding (Justitie) en Andor (Werkgelegenheid) aan mij en de minister voor Immigratie en Asiel een brief gestuurd waarin zij hun zorgen kenbaar maken over sommige maatregelen uit de kabinetsbrief van 14 april jl. De zorgen betreffen vooral de vraag of deze maatregelen passen binnen het bestaande EU-recht voor vrij verkeer en of ze recht doen aan het non-discriminatiebeginsel. Naar aanleiding van deze zorgen zijn ambtelijk gesprekken gevoerd met de betrokken Commissiediensten. Deze gesprekken zijn benut om toelichting te geven op de Nederlandse maatregelen en om helder te krijgen op welke punten de Commissie van mening is dat de Nederlandse maatregelen buiten de bestaande EU-regelgeving zouden vallen. Ook is gesproken over eventuele alternatieve interpretaties van de bepaling in de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38) die de mogelijkheid opent dat EU-burgers al na één jaar werken in Nederland – na onvrijwillig werkloos te zijn geworden – recht zouden hebben op een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Op een aantal punten konden onduidelijkheden en zorgen weggenomen worden. Het kabinet heeft de brief van de twee Eurocommissarissen in november beantwoord.

Eindrapport Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie

De door het kabinet onderkende noodzaak tot maatregelen om arbeidsmigratie in goede banen te leiden, wordt gedeeld door de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (commissie-Lura). Het kabinet beschouwt dit rapport dan ook grotendeels als een ondersteuning van het ingezette beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling om malafide uitzendbureaus aan te pakken. Wel vindt het kabinet dat de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant om van zijn verblijf in Nederland een succes te maken is onderbelicht. De overheid kan een aantal randvoorwaarden scheppen, maar de arbeidsmigrant maakt zelf de keuze om in Nederland te gaan werken. Ook straalt het rapport van de commissie-Lura onvoldoende urgentie uit als het gaat om de consequenties van een mogelijk toenemend beroep op sociale voorzieningen. In het vervolg van deze brief wordt bij de voortgang van de maatregelen ingegaan op de afzonderlijke aanbevelingen van de commissie.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de stand van zaken van de maatregelen van Rijk en gemeenten. In dit hoofdstuk is de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de commissie-Lura opgenomen. Hoofdstuk 3 bevat uitkomsten van twee recente onderzoeken naar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Hoofdstuk 4 bevat het kabinetsstandpunt over het werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië.

2. Stand van zaken maatregelen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voortgang van de maatregelen op de beleidsterreinen voorlichting, registratie, werk en handhaving, sociale voorzieningen, huisvesting, inburgering en terugkeer. Per beleidsterrein wordt ingegaan op de aanvullende aanbevelingen van de commissie-Lura.

2.1 Voorlichting

Het kabinet verwacht van arbeidsmigranten dat zij goed voorbereid naar Nederland komen. Het ministerie van SZW heeft, samen met belangenorganisaties, gemeenten en ambassades, een bondige brochure gemaakt, gericht op de rechten en plichten in de eerste periode van het verblijf van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten moeten hun plichten kennen, maar ook weten waar ze terecht kunnen wanneer ze in een ongewenste situatie terecht komen, zoals de commissie-Lura aanbeveelt. Deze brochure bevat ook informatie over huisvesting en werk. Ook wordt in de brochure vermeld dat indien niet (meer) wordt voldaan aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland, betrokkene het verblijfsrecht verliest en terug moet keren naar het land van herkomst.

De brochure is online beschikbaar in het Pools, Bulgaars, Roemeens, Engels, Duits en Portugees. Van arbeidsmigranten die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen, en behoefte hebben aan meer uitgebreide informatie, wordt verwacht dat zij de Nederlandse taal leren. Voor hen zal binnenkort aanvullend materiaal beschikbaar komen in het Nederlands en Engels.

Arbeidsmigranten zullen zich lang niet altijd via de website van de rijksoverheid laten informeren. Daarom wordt het voorlichtingsmateriaal ook beschikbaar gesteld aan belangenorganisaties, gemeenten en ambassades. Gemeenten kunnen arbeidsmigranten bijvoorbeeld voorzien van voorlichtingsmateriaal wanneer zij een Burger Service Nummer aanvragen.¹ Rotterdam zet onder andere via Poolse medewerkers in op voorlichting en informatieverschaffing. De bondige brochure wordt als welkome aanvulling hierop gezien. Het UWV onderzoekt of en op welke wijze het instrument sociale media kan worden ingezet, zoals de commissie-Lura aanbeveelt.

De Arbeidsinspectie (AI) is in 2010 begonnen met een campagne, waarbij arbeidsmigranten worden geattendeerd op hun rechten en plichten, maar ook op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht over ongewenste situaties. Daarnaast heeft de AI een meertalige flyer ontwikkeld die is verspreid onder diverse organisaties die veelvuldig contacten hebben met arbeidsmigranten.

2.2 Registratie

Zoals in de inleiding aangegeven is er een grote groep personen uit Midden- en Oost-Europa in Nederland aanwezig die om uiteenlopende redenen zowel bij werkgevers als gemeenten niet geregistreerd is.

De inzet van het kabinet is dat meer EU-burgers zich registreren om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in het verblijfsadres van migranten. Kabinet en gemeenten hebben daartoe een aantal maatregelen in gang gezet.

¹ Op dit moment ontvangen alleen arbeidsmigranten die zich voor langer dan vier maanden in Nederland vestigen een Burger Service Nummer. Na inwerkingtreding van de Registratie Niet-Ingezetenen geldt dit ook voor arbeidsmigranten die voor kortere tijd in Nederland werken.

Vastleggen eerste verblijfsadres

In de GBA staan de adresgegevens van migranten die zijn ingeschreven. Het (eerste) verblijfsadres na binnenkomst in Nederland wordt echter in geen enkel registratiesysteem uniform vastgelegd. Daarom wordt nu een werkwijze uitgewerkt om dat eerste verblijfsadres te registreren als aangehaakte informatie bij de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), die naar verwachting in 2012 in werking treedt. Daarbij onderzoeken het kabinet en gemeenten of door een koppeling van bestanden ook meteen mogelijke overbewoning kan worden gesignaleerd. In dat geval kan de gemeente daartegen optreden. In de RNI zal ook informatie over de verblijfstitel worden opgenomen, naar analogie van de verblijfstitellevering aan de GBA.

Afspraken met werkgevers en huisvesters

Werkgevers en huisvesters zijn voor gemeenten belangrijke partijen voor het bereiken van arbeidsmigranten en het verlagen van de drempel tot inschrijving. Het kabinet overlegt met werkgevers over een stimulerende rol van hen bij de registratie van hun werknemers. De gemeente Westland heeft een aantal maatregelen genomen om de registratie van arbeidsmigranten te bevorderen. Sinds de start van de registratie op 15 juni jl. zijn inmiddels 2000 arbeidsmigranten ingeschreven. De gemeente organiseert inschrijfavonden in zogeheten «Polenhotels» en in kantoren van ondernemers. Hierbij wordt in de moedertaal uitleg gegeven over de inschrijving en de gevolgen hiervan voor de EU-arbeidsmigrant. Ook andere gemeenten met een vergelijkbare problematiek zijn gemotiveerd om op deze wijze de registratie te verbeteren. De VNG zal hiertoe de Westlandse aanpak verspreiden onder gemeenten. Bovendien zal het kabinet met de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Eindhoven een aanpak ontwikkelen voor de grotere gemeenten.

Uitschrijven uit de GBA

In de rapportage van de commissie-Lura wordt de «omslachtige uitschrijving» uit de GBA genoemd als een reden voor sommige gemeenten om niet alle EU-arbeidsmigranten in te schrijven. Het kabinet werkt op dit moment aan een vernieuwd protocol dat gemeenten helpt vast te stellen dat een persoon vertrokken is. Dit protocol maakt een eenvoudige en snelle uitschrijving mogelijk.

Koppeling tussen de GBA en UWV

Het kabinet heeft eerder aangegeven¹ dat overheidsorganisaties (verschillen tussen) geregistreerde adressen van burgers aan elkaar moeten kunnen doorgeven. De commissie-Lura beveelt de automatische doorgifte van adresgegevens vanuit de polisadministratie UWV en Belastingdienst aan de GBA aan. Op basis van het onderzoek naar de invoering van de GBA als basisregistratie wordt gezien hoe een dergelijke gegevensuitwisseling vorm kan krijgen tussen de GBA- en UWV-bestanden. Over de uitkomsten daarvan wordt de Tweede Kamer nog dit jaar geïnformeerd. Daarnaast heeft het kabinet aan de gemeente Amsterdam opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar adresverschillen tussen de polisadministratie en de GBA Amsterdam. De uitkomsten van dat onderzoek worden meegenomen bij het uitwerken van structurele gegevensuitwisseling.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 27 859, nr. 46.

Bestuurlijke boete niet inschrijven in de GBA

Daar waar bovengenoemde maatregelen geen effect hebben en burgers zich niet houden aan de wettelijke registratieverplichtingen, vormen sancties het sluitstuk. In het wetsvoorstel Basisregistratie Personen (BRP), dat de huidige wet GBA zal vervangen, is een aantal sancties opgenomen. Naast de bestaande strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd aan mensen die weigeren zich te laten registreren, wordt een bestuurlijke boete van ten hoogste € 325,- ingevoerd. Deze bestuurlijke boete gaat voor iedereen gelden die zich in de basisregistratie moet inschrijven, maar die niet meewerkt aan een verzoek van de gemeente om persoonsgegevens te verstrekken. Het wetsvoorstel BRP ligt momenteel bij de Raad van State voor advisering.

Reactie op aanbevelingen commissie-Lura

De commissie-Lura ondersteunt de acties van het kabinet om het probleem van onvolledige registratie te verbeteren, maar denkt dat de aangekondigde maatregelen op de korte termijn niet voldoende soelaas bieden. De commissie doet daarom twee aanvullende aanbevelingen.

Uniforme inschrijving in heel Nederland

De commissie-Lura beveelt een eenduidige instructie van rijkswege aan voor een uniforme toepassing van inschrijving, zodat registratie in heel Nederland gelijk is. De wet GBA bevat al een uniforme instructie van inschrijving. De wet GBA wordt opgevolgd door de wet BRP, die zal bestaan uit twee onderdelen: de GBA voor ingezetenen en de RNI voor niet-ingezetenen. Op het moment dat de RNI in werking treedt, wordt het mogelijk gegevens van niet-ingezetenen, waaronder verschillende categorieën arbeidsmigranten vallen, ook centraal en op eenzelfde manier vast te leggen. Nu gebeurt dit nog in aparte registraties van overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst en UWV. Ook de IND maakt gebruik van een instructie voor de uniforme toepassing van de inschrijving van EU-burgers. De problematiek rondom arbeidsmigranten is echter niet uniform, maar veelal lokaal van aard. Daarom zijn naast uniforme maatregelen en toepassing van inschrijving, ook lokale maatregelen en acties nodig om op gemeentelijk niveau om te gaan met knelpunten. Zie hiervoor bijvoorbeeld de maatregel over afspraken met werkgevers en huisvesters.

Positieve prikkels voor inschrijving

De commissie-Lura beveelt aan om positieve prikkels te introduceren voor werkgevers, gemeenten en arbeidsmigranten om de registratie te bevorderen. Negatieve prikkels moeten zo veel mogelijk worden weggenomen. Het kabinet onderschrijft het belang van positieve prikkels. Voor gemeenten is het belangrijk om de instroom van EU-arbeidsmigranten goed in beeld te hebben. Hierdoor lopen zij bijvoorbeeld geen inkomsten mis uit het gemeentefonds of via belastingen, kunnen zij de lokale woonvisie beter op de bestaande woningbehoefte afstemmen, en kunnen zij beter controleren op misstanden bij huisvesting. Een positieve prikkel voor de arbeidsmigrant om zich in te schrijven is dat registratie nodig is om zich te kunnen inschrijven als woningzoekende. Ook is registratie nodig om aanspraak te kunnen maken op verschillende toeslagen. Informatie over de voordelen van registratie is opgenomen in de voorlichtingsbrochure.

2.3 Werk en handhaving

Malafide uitzendbureaus

Een groot deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkt via een uitzendbureau in Nederland. Een deel van de uitzendbureaus is als malafide aan te merken: zij dragen geen belasting en premies af, houden zich niet aan de regels voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en overtreden de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze uitzendbureaus moeten worden aangepakt. De aanbeveling van de commissie-Lura om het aantal malafide uitzendbureaus in twee jaar tijd te reduceren tot nul neemt het kabinet ter harte. Het kabinet is gestart met de voorbereiding van een multidisciplinaire aanpak reductie malafide uitzendbureaus, die per 1 januari 2012 van start gaat. Behalve de AI, de SIOD, de Belastingdienst en de politie nemen dan ook gemeenten en organisaties uit het veld deel aan het project. Hiermee geef ik gevolg aan de motie¹ die de regering oproept tot een sluitende aanpak om malafide uitzendbureaus een halt toe te roepen. Het kabinet verkent in hoeverre een vergunningplicht voor uitzendbureaus, zoals de commissie-Lura aanbeveelt, bijdraagt aan een effectieve aanpak van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche.

In de afgelopen tijd is al een aantal stappen gezet. Er komt een registratieplicht voor uitzendbureaus, met hoge boetes voor zowel uitzendbureau als inleners bij niet-naleving van deze verplichtingen. Hiertoe is begin september een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend.² In dit wetsvoorstel is ook geregeld dat Belastingdienst en AI informatie gaan doorgeven aan de Stichting Normering Arbeid (SNA) en de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten (SNCU), zodat de branche beter in staat wordt gesteld om zelf te gaan handhaven. De SNA en de SNCU wisselen ook onderling gegevens uit met dit doel.

Ook komen er hogere boetes voor werkgevers die arbeidswetgeving overtreden, en nieuwe sancties zoals stillegging van werkzaamheden bij een bedrijf dat herhaaldelijk de fout ingaat. Deze maatregelen, die op 1 juli 2012 in werking moeten treden, gelden niet alleen voor uitzendbureaus maar voor alle bedrijven.

De AI heeft tot nu toe in 2011 in het inspectieproject Uitzendbureaus 368 inspecties verricht. Bij 24% van deze inspecties is een overtreding van de Wav en/of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) geconstateerd. De AI controleert ook in andere projecten (bijvoorbeeld in de sectoren bouw, schoonmaak en land- en tuinbouw) bij uitzendbureaus op naleving van de Wav en de WML. In 2010 zijn 1 291 intermediairs gecontroleerd (inclusief de inspecties binnen het project Uitzendbureaus). In totaal is bij 247 (19%) van deze intermediairs een overtreding van de Wav en/of de WML geconstateerd.

Uit de resultaten van het inspectieproject Uitzendbureaus 2010, dat als bijlage is bijgevoegd³, blijkt dat het certificaat dat de branche zelf heeft ingesteld om fraude en illegaliteit tegen te gaan nog niet goed werkt. Bij 21% van de inspecties bij uitzendbureau met certificaat is een overtreding geconstateerd. Dit is maar een fractie lager dan het percentage overtredingen bij uitzendbureaus zonder certificaat (23%). Hoewel de inspecties risicogestuurd zijn, en dus geen representatief beeld geven van de hele branche, is dit een teleurstellend resultaat. De branche zelf heeft inmiddels een aantal maatregelen getroffen. De verbetering van de werking van het certificaat maakt ook deel uit van het bovengenoemde project.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 29 407, nr. 109.

² Kamerstukken II 2011–2012, 32 872, nr. 1.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De commissie-Lura stelt voor inlenende bedrijven rechtstreeks de premies en loonbelasting op een speciale geblokkeerde rekening van het uitlenende (uitzend)bedrijf te laten storten. Dit is een al bestaand instrument (G-rekening). De rekening kan alleen gebruikt worden voor betalingen aan de Belastingdienst. De inlener wordt zo gevrijwaard van aansprakelijkheid als het uitzendbureau niet betaalt en de overheid is zeker van de afdracht. Op dit moment overlegt het kabinet met de uitzendbranche en vertegenwoordigers van inlenende bedrijven over de mogelijkheid van vrijwaring voor aansprakelijkheid voor belastingen en premies bij de keuze voor een gecertificeerd uitzendbureau.¹

Aanvullend neemt het kabinet een aantal maatregelen. Het kabinet verkennt met de Kamer van Koophandel (KvK) wat hun mogelijkheden zijn bij de aanpak van malafide uitzendbureaus. Zo worden afspraken gemaakt over de verbetering van de registratie van uitzendondernemingen in het Handelsregister. Nog dit jaar gaat een onderzoek van start naar verbetering van de poortwachtersfunctie van de KvK: hoe kan de KvK signalen van fraude en misbruik, bijvoorbeeld mensenhandel, verzamelen en aan de juiste organisatie doorgeven? Het kabinet beziet met de KvK welke barrières kunnen worden opgeworpen om te voorkomen dat fraudeurs zich inschrijven in het Handelsregister. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om personen die zich bewust onjuist inschrijven. Tot slot is het kabinet voornemens een bestuursverbod in te voeren in het Burgerlijk Wetboek. Dit maakt mogelijk dat iemand op basis van een uitspraak van de rechter gedurende een bepaalde periode geen bestuursfunctie in een rechtspersoon mag vervullen, na bijvoorbeeld een reeks van verdachte faillissementen. De KvK zal deze persoon dan ook niet als bestuurder inschrijven. De Tweede Kamer ontvangt volgend jaar een voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Bovengenoemde maatregelen worden betrokken bij het actieplan reductie malafide uitzendbureaus.

Vlaanderen kent ook problemen met malafide uitzendbureaus. Op 7 oktober jl. heeft het kabinet afspraken gemaakt met Vlaanderen over samenwerking bij de aanpak van malafide uitzend- en detachingsbureaus in de grensregio tussen Nederland en Vlaanderen.

Pilot gegevensuitwisseling

Signalen over misstanden komen niet altijd bij de juiste organisatie terecht. Om de gegevensuitwisseling te verbeteren gaat in de regio Rotterdam in december 2011 een pilot gegevensuitwisseling van start, met als deelnemers landelijke handhavingdiensten en gemeenten. Doel van de pilot is dat meldingen door de juiste instantie worden opgepakt en worden gecombineerd, zodat er een betere risicoanalyse plaatsvindt, en dat aan de melder zal worden teruggekoppeld wat er met de klacht is gebeurd. Hiertoe wordt de gegevensuitwisseling op een centraal punt belegd.

Aanpak schijnzelfstandigen

Schijnzelfstandigheid leidt tot benadeling van de schatkist, wordt gebruikt om de tewerkstellingsvergunningplicht die geldt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers te ontduiken en heeft oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt tot gevolg. Dit fenomeen moet dan ook worden bestreden. De commissie-Lura beveelt aan om de AI meer prioriteit te laten geven aan deze problematiek, bijvoorbeeld door (extra) inzet van interventieteams. Dit is staand beleid: de AI controleert bij alle inspecties in het kader van illegale tewerkstelling op eventuele schijnzelfstandigheid, ook bij controles door interventieteams. In 2011 heeft de AI tijdens controles 512 EU-burgers aangetroffen die zich presenteerden als

¹ In de motie Van Hijum/Spekman (Kamerstukken II 2011–2012, 31 833, nr. 8) wordt de regering verzocht om in overleg met de uitzendbranche aanvullende mogelijkheden te verkennen voor inleners om via voorzorgsmaatregelen het risico op naheffingen en boetes te elimineren, waaronder vrijwaring voor belastingen en premies.

zelfstandigen. Van bijna de helft van hen is vastgesteld dat het schijnzelfstandigen betrof, grotendeels met de Bulgaarse nationaliteit. De werkgevers zijn beboet voor illegale tewerkstelling. Het kabinet onderzoekt, conform het verzoek van de commissie-Lura, in hoeverre een meldingsplicht voor zelfstandigen en gedetacheerde werknemers, zoals deze in België wordt toegepast, bijdraagt aan de aanpak van schijnconstructies.

In reactie op de suggestie van de commissie-Lura om eventuele extra kosten voor de AI te financieren uit de boeteopbrengsten verwijs ik u naar mijn reactie op het amendement Spekman.¹ Daarin is aangegeven dat de extra boeteopbrengsten die de AI ten opzichte van de begroting in 2011 en volgende jaren verwacht te realiseren, gebruikt worden om de omvang van de reductie van de AI te beperken. Ook wordt € 25 miljoen van de toekomstige verhoging van de boeteopbrengsten, voortvloeiend uit de aanscherping van de fraudeaanpak van het kabinet, gebruikt om de fraudetaakstelling van € 180 mln mee in te vullen.

Er vindt intensieve gegevensuitwisseling plaats tussen de AI, de Belastingdienst, de IND en de KvK. De KvK en de AI zijn op 1 november jl. in drie regio's een pilot gegevensuitwisseling gestart over dubieuze inschrijvingen als zelfstandige in het Handelsregister. Voorheen controleerde de AI alleen Roemeense en Bulgaarse (schijn)zelfstandigen in het kader van de controle op illegale tewerkstelling. Sinds 1 oktober jl. registreert de AI gegevens van alle schijnzelfstandigen uit EU-landen. Met ingang van 1 januari 2012 verstrekt de AI deze gegevens periodiek aan de Belastingdienst.

De commissie-Lura beveelt het kabinet aan er beter op toe te gaan zien dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) niet te makkelijk een zelfstandigenstatus geeft op de E101-verklaring waarmee een arbeidskracht aantoonbaar in welk land hij sociaal verzekerd is. Het is de SVB bekend dat fraude plaatsvindt met de A1-verklaring, de opvolger van de E101-verklaring. De SVB is alert op fraude en neemt regelmatig deel aan acties van de SIOD en de FIOD om fraude op te sporen. Ook is overleg gaande met België om meer informatie te verkrijgen over de diverse vormen van fraude met deze verklaring.

Onderbetaling

Op dit moment kunnen met de WML niet alle misstanden worden aangepakt. Daarom heeft het kabinet besloten om de handhavingspraktijk op twee punten aan te passen, zoals aan uw Kamer gemeld.² De eerste maatregel is dat ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving er in de praktijk wordt uitgegaan van een normale arbeidsduur van 40 uur per week. Zo kan de AI meer onderzoeken doen, en zich concentreren op de echte misstanden. Ten tweede zijn verrekeningen op het wettelijk minimumloon alleen toegestaan als het gaat om huisvestingskosten (tot 20%) en de aantoonbaar betaalde premies voor de ziektekostenverzekering (tot 10%). Deze maatregel draagt bij aan het tegengaan van uitbuiting.

Prioriteit handhaving

Voor alle bovengenoemde maatregelen geldt nadrukkelijk dat een intensieve handhaving onontbeerlijk is. Dit betekent dat de schaarse inspectiecapaciteit met prioriteit wordt ingezet voor de aanpak van de problemen die samenhangen met de komst van arbeidsmigranten uit de EU. Dit heeft geleid tot nieuwe interventieteamprojecten in Dordrecht en Zuidwest-Nederland en het continueren van het project in Noord-Holland.

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 32 500 XV, nr. 77.

² Brief van de minister van SZW, 8 oktober 2011.

De projecten in Eindhoven en in de Duin- en Bollenstreek zijn dit jaar afgerond. Als in andere interventieteamprojecten wordt gestuit op problemen die samenhangen met de komst van EU-arbeidsmigranten, dan krijgen deze problemen hoge prioriteit. Dit gebeurt momenteel onder andere in interventieteamprojecten in Amersfoort en Baarle-Nassau.

Reactie op overige aanbevelingen commissie-Lura

Nalevingsautoriteit cao's

De commissie-Lura beveelt aan om met cao-partijen in sectoren waar veel arbeidsmigranten werken een autoriteit in te stellen met vergaande bevoegdheden om naleving van de cao af te dwingen. Als een van de voorbeelden wordt de SNCU genoemd. De autoriteit zou ook oneigenlijke concurrentie tussen zelfstandigen en werknemers moeten bestrijden.

Het kabinet is positief over initiatieven als de oprichting van de SNCU door de uitzendsector, maar ook door andere sectoren, om zelf toe te zien op naleving van cao's. Gezien de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen, en de maatregelen die al zijn genomen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden en uitbuiting tegen te gaan, ziet het kabinet echter op dit moment geen aanleiding om zelf een nalevingsautoriteit in te stellen voor cao's. Cao's zijn civielrechtelijke overeenkomsten tussen werkgevers, werknemers en hun organisaties. De Staat is hierbij geen partij. De totstandkoming en de inhoud van cao's vallen onder de verantwoordelijkheid van cao-partijen. Dat geldt ook voor de controle op de naleving van cao's. Het kabinet ondersteunt cao-partijen op diverse manieren. Zo kunnen nalevingsbepalingen in de cao algemeen verbindend worden verklaard, zodat zij gelden voor de hele sector. Ook kunnen cao-partijen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken een onderzoek in te stellen, ter ondersteuning van de privaatrechtelijke handhaving. Tot slot wisselen de AI en sociale partners signalen en gegevens uit ter bevordering van de handhaving.

Tewerkstellingsvergunningenbeleid

De commissie-Lura doet een aantal aanbevelingen voor het tewerkstellingsvergunningenbeleid.

De commissie beveelt aan om de kosten voor terugkeer op een werkgever te verhalen, wanneer de tewerkstellingsvergunning tussentijds wordt beëindigd. Het kabinet vindt dat ook de werkgever een rol heeft als het gaat om de terugkeer van migranten die geen werk meer hebben. Het kabinet heeft bij de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav de mogelijkheid onderzocht om de kosten voor terugkeer te verhalen op de werkgever. Na onderzoek is gebleken dat het niet mogelijk is om de daadwerkelijke kosten voor terugkeer op gevalsniveau te verhalen op de werkgever. Om de werkgever toch te laten delen in deze kosten, is ervoor gekozen deze kosten te verdisconteren in de bestuurlijke boete. Deze boetes worden verder verhoogd. Overigens is in het regeerakkoord afgesproken dat de werkgever een kostendekkend bedrag zal moeten betalen voor een tewerkstellingsvergunning. Deze vergunning is nu nog gratis. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid om de leges voor verblijfsvergunningen kostendekkend te maken.

Het voorrang geven aan benadeelde werknemers als het gaat om het verlenen van een tewerkstellingsvergunning, zoals de commissie-Lura aanbeveelt, is moeilijk te verenigen met de aanbeveling van de commissie om het onbenutte arbeidspotentieel in te zetten. Tewerkstellingsvergunningen worden alleen verleend als er geen werkzoekenden zijn in Nederland of in de EU-lidstaten waarvoor vrij verkeer van werknemers geldt.

Tot slot beveelt de commissie-Lura aan om de controle op tewerkstellingsvergunningen te verbeteren door strengere sancties toe te passen en werkgevers die in de fout zijn gegaan nooit meer een tewerkstellingsvergunning te verlenen. Het kabinet beschouwt dit als een ondersteuning van de aangekondigde maatregelen om frauderende burgers en bedrijven strenger aan te pakken, ook bij overtreding van de Wav. Een van de aanpassingen van de Wav maakt het mogelijk om een tewerkstellingsvergunning te weigeren wegens slecht werkgeverschap. Dit houdt in dat de werkgever de eerstkomende vijf jaar niet opnieuw een tewerkstellingsvergunning kan krijgen.

Aanscherpen definitie arbeidsuitbuiting

De commissie-Lura vraagt het kabinet of en op welke wijze de juridische definitie van arbeidsuitbuiting kan worden aanscherpt. Nederland behoort met acht veroordelingen voor arbeidsuitbuiting op grond van de strafbaarstelling van mensenhandel tot de kopgroep in Europa. Door toenemende jurisprudentie wordt de reikwijdte van de delictsomschrijving steeds meer omlijnd, zoals de commissie-Lura zelf ook constateert. Uit de jurisprudentie volgt dat artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht ruime bescherming biedt tegen arbeidsuitbuiting. Overigens stelt ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel¹ dat een eventuele aanpassing van de wet de interpretatievragen rond het begrip uitbuiting niet zal oplossen.

Het kabinet is met de commissie van mening dat uitvoerende instanties goed toegerust moeten zijn in het herkennen en aanpakken van arbeidsuitbuiting. Daarom wordt aan dit onderwerp voortdurend aandacht besteed in de opleiding van medewerkers van instanties als de SIOD, AI, politie en gemeenten.

Bevorderen internationale samenwerking bij aanpak mensenhandel en criminaliteit

De commissie-Lura beveelt aan om internationale samenwerking en registratie te intensiveren met Midden- en Oost-Europese landen. Nederland werkt al nauw samen met deze landen in de bestrijding van uiteenlopende vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, vooral op het terrein van mensenhandel. Nederlandse handhavingsinstanties geven technische assistentie, training en advies aan collega's in andere landen. Ook hebben de Nederlandse en Bulgaarse politie in 2011 drie Joint Investigation Teams opgezet om een aantal concrete gevallen van mensenhandel in de seksindustrie te onderzoeken.

Voorwaardelijke strafoplegging onder voorwaarde van terugkeer

De commissie-Lura beveelt aan om aandacht te besteden aan de mogelijkheid om een deel van de straf voorwaardelijk op te leggen onder de voorwaarde dat iemand terugkeert naar eigen land. Nederland heeft al een soortgelijke maatregel in gang gezet. Zo zal aan strafrechtelijk veroordeelde EU-burgers of derdelanders zonder rechtmatig verblijf in de toekomst geen voorwaardelijke invrijheidstelling meer worden verleend. In plaats daarvan krijgt de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tussentijds te beëindigen, als de betreffende persoon daadwerkelijk kan worden uitgezet. Dat betekent dat als de persoon niet meewerkt aan de uitzetting, hij de volledige straf moet uitzitten. Als hij wel terugkeert, dan kan de straf worden bekort. Keert de EU-burger of derdelander terug naar Nederland en heeft hij geen verblijfsrecht, dan herleeft het strafrestant. Het wetsvoorstel is nu aanhangig bij de Eerste Kamer.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 28 638, nr. 47.

2.4 Sociale voorzieningen

Hoofregel is dat een migrant in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Voorkomen moet worden dat hij in een uitkering terecht komt. Het beroep dat migranten uit Midden- en Oost-Europa op sociale voorzieningen doen, is absoluut gezien nog gering, maar vertoont een stijgende lijn. Dit blijkt uit recente CBS-cijfers over personen uit Midden- en Oost-Europa met een WW- of WWB-uitkering.¹ Grafiek 1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal WW- en WWB-uitkeringen over de periode 2006–2010. Eind 2010 werden er 3 190 bijstandsuitkeringen verstrekt aan personen uit Midden- en Oost-Europa. In 2006 waren dit er ruim 2200. Het aantal WW-uitkeringen aan personen afkomstig uit een van de MOE-landen is gestegen van 910 in 2006 naar 2 560 eind 2010.² Het percentage personen uit Midden- en Oost-Europa met een WW- of WWB-uitkering stijgt vanaf 2008 harder dan het percentage voor de totale bevolking.

Grafiek 1: Gebruik van WWB, WW en ZW door personen geboren in Midden- en Oost-Europa. Periode 2006 t/m 2010



¹ Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal bij de GBA ingeschreven personen uit een Midden- of Oost-Europees land. Dit is ongeveer de helft van alle in Nederland geregistreerde personen uit een Midden- of Oost-Europees land (bijvoorbeeld bij de Belastingdienst). Uitkeringen aan personen die niet in de GBA ingeschreven zijn (bijvoorbeeld personen die wel een uitkering ontvangen maar niet langer in Nederland woonachtig zijn), zijn niet in het CBS-onderzoek meegenomen. Dat betekent overigens geen forse onderschatting van deze uitkeringscijfers; voor zowel de WW als de WWB geldt dat export van de uitkering niet is toegestaan en uitkeringen alleen worden verstrekt aan personen die wel in Nederland zijn ingeschreven.

² In mijn antwoorden op vragen van de commissie-Lura (Kamerstukken II 2011–2012, 32 680, nr. 5) was sprake van een lager aantal uitkeringsontvangers uit Midden- en Oost-Europa. Dit hangt samen met het verschil in definitie: eerder werd gekeken naar personen met de nationaliteit van een van de Midden- en Oost-Europese landen, in de recente CBS-cijfers wordt uitgegaan van herkomstland. Zoals in de inleiding aangeven, streeft het kabinet naar meer eenheid in definities.

Bron: CBS (2011). Cijfers Ziektewet voor 2009 en 2010 zijn niet beschikbaar.

Zoals aangegeven in mijn brief van 14 april jl., wil het kabinet bewerkstelligen dat een EU-burger pas een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd verkrijgt wanneer hij langer dan vijf jaar in Nederland heeft gewerkt. Op dit moment is het op grond van Richtlijn 2004/38 betreffende vrij verkeer van personen zo dat iemand die langer dan een jaar in een gastland heeft gewerkt en sindsdien onvrijwillig werkloos is, rechtmatig verblijf voor onbepaalde tijd in dat land heeft, ook als hij over onvoldoende middelen van bestaan beschikt. Daarmee kan vervolgens in principe een recht op bijstand ontstaan. Het kabinet is over zijn inzet in gesprek met de Europese Commissie. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden om de huidige Richtlijn op dit onderdeel anders te interpreteren. Ik beschouw de aanbeveling van de commissie-Lura om het onderwerp sociale zekerheid op Europees niveau te bespreken als een ondersteuning van het kabinetsbeleid.

Bij twijfel eerst verblijfsrecht vaststellen, dan pas bijstand

Op dit moment informeren gemeenten de IND als aan een EU-burger of derdelander een bijstandsuitkering wordt verleend. Dit gebeurt in de gevallen waarin er bij de gemeente redelijke twijfel bestaat dat het ontvangen van deze uitkering gevolgen kan hebben voor het verblijfs-

recht. Het is dus mogelijk dat iemand een bijstandsuitkering ontvangt, terwijl achteraf blijkt dat hij niet rechtmatig in Nederland verblijft. Dit is ongewenst, en daarom gaat het kabinet deze procedure omdraaien: indien de gemeente redelijke twijfel heeft over de vraag of een beroep op bijstand gevolgen heeft voor het verblijfsrecht, wordt de bijstandsuitkering aan een EU-burger of derdelander pas toegekend nadat de IND heeft vastgesteld dat de betreffende persoon rechtmatig in Nederland verblijft. Het kabinet bereidt hiertoe op dit moment een wijziging voor van de Wet werk en bijstand. Deze worden naar verwachting begin volgend jaar aan uw Kamer aangeboden.

De IND scherpt de beleidsregels aan, op grond waarvan wordt beoordeeld of het beroep dat een economisch niet-actieve EU-burger doet op bijstand onredelijk is. De hoogte van het beroep op bijstand wordt hierbij afgezet tegen de duur van het verblijf. Alleen bij een onredelijk beroep op bijstand kan het verblijf worden beëindigd. Dit wordt door de IND vastgesteld aan de hand van een individuele belangenafweging.

De gemeente Vaals is een voorbeeld van een gemeente waar zich problemen voordoen met «bijstandstoeristen» uit Midden- en Oost-Europa. Het kabinet erkent de problematiek waar Vaals mee te maken heeft en ondersteunt de gemeente Vaals bij haar aanpak. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd op 14 oktober jl.¹ In de afgelopen periode heeft overleg plaatsgevonden tussen het kabinet, de IND en de gemeente. Dit overleg heeft geresulteerd in de afspraak dat de IND en de gemeente Vaals een snelle beslissing nemen over het verblijfsrecht respectievelijk het recht op bijstand. De procedures inzake toekenning van het recht op bijstand en toetsing van het verblijfsrecht lopen in Vaals nu parallel. De IND toetst, indien er redelijke twijfel bestaat over het recht op verblijf, nog vóór de definitieve bijstandstoekenning of er sprake is van rechtmatig verblijf. Dit voorkomt dat mensen een uitkering ontvangen die daar uiteindelijk geen recht op blijken te hebben.

De IND heeft ten behoeve van de Gemeentelijke Sociale Diensten een stroomschema opgesteld, zodat de gemeenten snel en eenduidig kunnen beoordelen welke gevallen in aanmerking komen om bij de IND te worden gemeld. Het stroomschema is afgestemd met de G4 en wordt op korte termijn in gebruik genomen.

Alleen bijstand aan ingezetenen

Een voorwaarde voor het verlenen van bijstand is dat iemand «woonachtig» moet zijn in Nederland. Dit voorkomt dat EU-burgers of derdelanders die voor een tijdelijk doel in Nederland zijn (bijvoorbeeld als seizoenarbeider) recht hebben op bijstand. In juni jl. heeft het kabinet alle gemeenten geïnformeerd over de strikte toepassing van het woonplaats-criterium.

Taalreis in de bijstand

Het beheersen van de Nederlandse taal is belangrijk om deel te nemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kabinet wil dan ook aan personen die een bijstandsuitkering ontvangen de eis kunnen stellen dat zij in geval van onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal zo snel mogelijk een cursus Nederlands volgen en met succes afronden. Bij het niet (volledig) voldoen aan deze verplichting kan de uitkering worden stopgezet of verlaagd. De noodzaak tot het volgen van een cursus Nederlands wordt van geval tot geval beoordeeld. Het gaat om gevallen waarbij beheersing van het Nederlands een vereiste is om werk te vinden.

¹ Brief van de minister van SZW, 14 oktober jl.

Het kabinet komt naar verwachting begin volgend jaar met een voorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand.

Benutten arbeidspotentieel in Nederland

De commissie-Lura stelt dat re-integratie inspanningen van prioriteitgenietend aanbod tot nu toe niet succesvol zijn geweest. Volgens lokale uitvoerders zijn bijstandsontvangers vaak niet in staat de overgang naar voltijdwerken in één keer te maken. Ook TNO geeft aan dat de groep bijstandsontvangers die (vrijwel) direct of op korte termijn inzetbaar is, niet groot is.¹ De commissie constateert dan ook dat de verdringing macro gezien beperkt is.

Het kabinet deelt de mening van de commissie dat de inzet van het Nederlandse arbeidspotentieel vergroot moet worden en beschouwt deze als een ondersteuning voor maatregelen die het kabinet genomen heeft en voornemens is te gaan nemen. Het kabinet gaat de sociale zekerheid activerender maken. Het regeerakkoord voorziet in maatregelen die arbeid voor het Nederlands potentieel aantrekkelijker maakt dan een uitkering. In dit verband kunnen worden genoemd de voornemens rond Werken naar Vermogen, de afbouw dubbele heffingskorting en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand, gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor een snelle terugkeer op de arbeidsmarkt. Zowel in de WW als de bijstand moet de uitkering worden ingetrokken als mensen niet voluit meewerken om weer aan de slag te komen. Bijvoorbeeld als ze aangeboden werk weigeren, niet actief zoeken naar werk of zich niet inspannen om belemmeringen voor het vinden van werk weg te nemen. Het kabinet beziet nadere wet- en regelgeving op dit vlak. In het Algemeen Overleg met uw Kamer op 12 oktober jl. over tewerkstellingsvergunningen in de tuinbouw heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over deze voorgenomen wet- en regelgeving. Het is vanzelfsprekend dat werkgevers eerst het in Nederland aanwezige onbenutte arbeidspotentieel aanboren. Dat is ook de essentie van de Wav: werkgevers kunnen pas een tewerkstellingsvergunning krijgen als ze hun vacatures aantoonbaar niet kunnen vervullen met arbeidsaanbod uit Nederland of uit andere EU-landen waarvoor vrij verkeer van werknemers geldt.

Rotterdam heeft al jaren ervaring met de inzet van Rotterdamse werkzoekenden in sectoren waar veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkzaam zijn en met het vergroten van de concurrentiepositie van Rotterdamse werkzoekenden. Het werkgeversservicepunt DAAD vervult vacatures van werkgevers met werkzoekenden uit de bestanden van de Sociale Dienst van Rotterdam en UWV. In de jaren 2008 tot en met 2010 zijn ruim 1 900 Rotterdamse uitkeringsgerechtigden aan de slag geholpen in de haven, bouw en (glas)tuinbouw en zijn er 650 stageplaatsen gerealiseerd. DAAD heeft in dit kader voor het Westland afspraken met grote werkgevers als FloraHolland en The Greenery gemaakt. In 2010 is samen met het UWV, de gemeenten Westland en Den Haag een Brancheservicepunt Westland opgericht voor de glastuinbouw. In de eerste helft van 2011 waren er 271 plaatsingen en 60 stageplaatsen. Westland, Den Haag en Rotterdam bieden werkgevers die vacatures hebben, werkzoekenden van de gemeenten en UWV aan.

Het kabinet werkt met UWV, de gemeente Rotterdam en een aantal kleinere gemeenten een aanpak uit om uitkeringsontvangers aan de slag te krijgen. Deel van de aanpak is het aanspreken van werkgevers op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

¹ «Monitoring en evaluatie seizoenarbeid 2005», TNO 2006.

2.5 Huisvesting

Bij huisvesting van arbeidsmigranten gaat het meestal om flexibele huisvestingsvormen, vaak voor korte duur (kamergewijze verhuur, short stay, logies). Er is echter nog steeds sprake van een huisvestingstekort, waardoor veel arbeidsmigranten worden gehuisvest in panden waar sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan of andere (bouw)regelgeving. Dit speelt in zowel grote steden als plattelandsgemeenten, vaak met overbewoning en overlast tot gevolg.

De arbeidsmigranten zijn voor het vinden van adequate huisvesting primair zelf verantwoordelijk. Ook werkgevers kunnen een rol spelen. Gemeenten zijn de regievoerders rondom huisvesting en het bevorderen van de leefbaarheid van wijken. Het Rijk biedt hen een aantal ondersteunende faciliteiten die het beter mogelijk maken hun verantwoordelijkheden te nemen. De commissie-Lura vraagt om een actievere regierol van het rijk in de regio's en naar provincies toe om zo te zorgen dat er een betere verdeling van het huisvestingsaanbod tot stand komt. Het ministerie van BZK heeft die rol afgelopen maanden al opgepakt. Het ministerie van BZK is op dit moment met acht regio's in overleg over aanbod van meer tijdelijke huisvesting en een betere verdeling over de regio's. Ook andere regio's kunnen een beroep op het ministerie van BZK doen. Het ministerie van BZK overlegt met Aedes over de rol en de inzet van corporaties en gaat stimuleren dat corporaties ook betrokken worden bij de regionale afspraken. Zoals hierboven aangegeven overlegt het kabinet met werkgevers en vakbonden over normen voor huisvesting in de cao en de controle daarop. De «nationale intentieverklaring» vergroot de «sense of urgency» en mobiliseert betrokken partijen. De minister van BZK zal uw Kamer voor de zomer van 2012 informeren over de voortgang van deze aanpak.

Het ministerie van BZK heeft partijen gestimuleerd tot het maken van afspraken over te realiseren short stayvoorzieningen. In West-Brabant is de problematiek hoger op de politieke agenda geplaatst en gaat een gemeente als Breda ook in de woningbouwprogrammering rekening houden met de huisvesting van migranten uit vooral Midden- en Oost-Europa. In het Stadsgewest Haaglanden werken regio en Rijk samen om het vraagstuk van de huisvesting regionaal op te pakken en te voorzien van oplossingen. In Noord-Limburg hebben tien gemeenten op 1 april jl. afspraken getekend. In de regio Rivierenland wordt het beleid van de huisvesting voor arbeidsmigranten verankerd in de regionale woonvisie.

Ook is er vanuit het Rijk een praktijkteam beschikbaar dat een gemeente op afroep met raad en daad bijstaat. Daarbij kan het gaan om inbreng van specialistische kennis, die voor gemeenten relevant is. Ook kan steun en bemiddeling tussen lokale en regionale partijen onderling aan de orde zijn. Dit team wordt afhankelijk van concrete vragen bemand door deskundigen van diverse departementen.

Bij de uitwerking van projecten op lokaal niveau kunnen partijen gebruik maken van de expertise en inzet van de Rijksbouwmeester en van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Met Den Haag en Rotterdam worden hierover verkennende gesprekken gevoerd. Daarbij wordt ook onderzocht of werkgevers en corporaties aangehaakt kunnen worden. De commissie beveelt aan om tussenvormen tussen short stayvoorzieningen en permanente huisvesting mogelijk te maken. Deze mogelijkheid wordt verkend in een SEV-pilot. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

Nationale intentieverklaring

Voor de realisatie van huisvesting zijn partijen vaak afhankelijk van elkaar. Sommige partijen lijken het lastig te vinden om zelf het initiatief te nemen als ze het idee hebben dat anderen achter blijven. Daardoor komen er te weinig projecten van de grond. Om de «sense of urgency» bij betrokken partijen te vergroten heeft het ministerie van BZK het initiatief genomen om met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen te komen tot een «nationale intentieverklaring» voor huisvesting van arbeidsmigranten. Door ondertekening van deze verklaring onderkennen gemeenten, werkgevers, werknemers, woningcorporaties en de rijksoverheid de problematiek rond de huisvesting en onderstrepen zij het belang van het gezamenlijk optrekken. De ondertekenaars bevorderen actief dat op lokaal en regionaal niveau afspraken worden gemaakt.

Huisvestingsnormen in een aantal cao's

Op dit moment leggen werkgevers (gecertificeerde uitzendbureaus, LTO, vleesverwerkende industrie als ook individuele agrarische bedrijven), vakbonden, gemeenten en het kabinet de laatste hand aan het opstellen en vaststellen van normen voor goede huisvesting. Deze normen worden opgenomen in de desbetreffende cao's, waarbij de sectoren zelf het toezicht op naleving van de normen realiseren. Als deze cao-afspraken algemeen verbindend worden verklaard, gelden de normen voor de hele branche (inclusief de niet aangesloten uitzendbureaus en andere ondernemers).

Voorkomen dubbele afhankelijkheid

De commissie-Lura, werknemersorganisaties, en steeds meer werkgevers, zouden graag zien dat situaties van dubbele afhankelijkheid (aanbieden van werk en wonen) worden voorkomen. Het kabinet deelt dit. Zo moeten malafide werkgevers die hun werknemers verplichten tot huisvesting tegen te hoge huren worden bestreden. Hiertoe pakt het kabinet malafide uitzendbureaus aan met een aantal maatregelen, zoals in paragraaf 2.3 aangegeven. Ook het maximeren van de toegestane inhoudingen op het loon voor huisvesting en ziektekosten, zoals in dezelfde paragraaf aangegeven, draagt bij aan een vermindering van de dubbele afhankelijkheid.

Leefbaarheid in de Huisvestingswet

Het opnemen van leefbaarheid als sturingscriterium in de Huisvestingswet, zoals gemeenten wensen, blijkt geen begaanbare weg.¹ Het kabinet is van mening dat reeds bestaande instrumenten veel effectiever kunnen zijn, zoals het verhuurbeleid van corporaties, uithuisplaatsingen, wet Victor/Victoria² en het opnemen van eisen in het bestemmingsplan. In het kader van de aanpak van huisjesmelkerij en de gesprekken hierover met vooral de gemeente Rotterdam wordt bekeken of het bestaande instrumentarium aangepast moet worden.

Bouw- en Ruimtelijke Ordeningsregelgeving aangepast

Door aanpassing van het Bouwbesluit, dat inmiddels is aangeboden aan uw Kamer, wordt het aanpassen van leegstaande kantoren makkelijker. Verder maakt aanpassing van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening het voor gemeenten mogelijk om snellere procedures te doorlopen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Deze wijziging maakt deel uit van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en enige quick wins en treedt naar verwachting in juli 2012 in werking. Het kabinet werkt aan de

¹ Kortheidshalve verwijs ik naar een nota van wijziging, die uw Kamer in augustus jl. heeft ontvangen met betrekking tot de nieuwe regels voor de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet).

² Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om panden te kunnen sluiten (Victor) en in beheer over te dragen aan anderen (Victoria), als het gaat om overlast.

invoering van een bestuurlijke boete in de Woningwet, conform de wens van de gemeente Den Haag. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid een lik-op-stukbeleid te voeren voor bijvoorbeeld huisjesmelkers. De mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van een bestemmingsplan wordt verlengd van vijf naar tien jaar.

Reactie op overige aanbevelingen commissie-Lura

De rol van corporaties

De commissie-Lura staat uitgebreid stil bij de rol van corporaties en de huisvesting van EU-arbeidsmigranten. Conform de aanbeveling van de commissie heeft het ministerie van BZK een aantal expertmeetings georganiseerd met Aedes, afzonderlijke corporaties en gemeenten voor kennisdeling over tijdelijke huisvesting. In lijn met de brief van 14 april en Europese regelgeving kunnen corporaties een rol spelen bij de tijdelijke huisvesting. De commissie beveelt aan om de lijst, behorende bij de DAEB-regeling¹, aan te passen voor sociale woonvoorzieningen. Achtergrond van de aanbeveling is dat het hiermee mogelijk wordt dat huisvesting van arbeidsmigranten met staatssteun kan worden gerealiseerd. Aanpassing van de lijst is echter niet nodig. Short stay en kamergewijze verhuur die corporaties realiseren, zijn nu al aan te merken als dienst van algemeen economisch belang en kunnen worden gerealiseerd met staatssteun.

Commerciële partijen

De commissie stelt dat ook commerciële partijen een rol moeten spelen bij de huisvesting van short stay achtige voorzieningen. Dit is al het geval. Met name uitzendbureaus werken steeds vaker samen met commerciële partijen, juist voor het scheiden van werk en huisvesting. Het oprichten van een nieuw soort woningcorporatie specifiek voor tijdelijke woningbouw, zoals de commissie aanbeveelt, is niet nodig. Corporaties hebben voldoende mogelijkheden binnen bestaande regelgeving. Daarnaast heeft de praktijk laten zien dat corporaties met een eenzijdig samengesteld bezit voor de lange termijn niet financieel daadkrachtig blijken.

2.6 Inburgering

Een groot deel van de arbeidsmigranten beheerst het Nederlands onvoldoende. Dit belemmert hun functioneren in de samenleving, maar kan ook leiden tot onveilige situaties op de werkvloer. Dit laatste wordt ook geconstateerd in het rapport van de commissie-Lura. Hoofregel is dat het leren van de Nederlandse taal de eigen verantwoordelijkheid is van de migrant. Dit geldt zeker voor de arbeidsmigrant die vanuit Midden- en Oost-Europa naar Nederland komt: zij zijn gemiddeld genomen hoger opgeleid dan niet-westerse migranten en zijn dus in staat tot zelfstudie. Maar mede met het oog op het voorkómen van onveilige situaties op het werk, dragen ook werkgevers een verantwoordelijkheid. De afgelopen periode hebben kabinet en gemeenten een aantal ondersteunende maatregelen uitgewerkt.

Zelfstudiepakket inburgering

Het ministerie van BZK heeft opdracht gegeven een zelfstudiepakket inburgering te ontwikkelen waarmee arbeidsmigranten uit een aantal Midden- en Oost-Europese landen zelf de taal kunnen leren. Dit is een basispakket op een relatief laag taalniveau en komt in het voorjaar van 2012 op de markt. De kosten hiervan bedragen minder dan € 100,- per persoon. Het kabinet is in gesprek met de vertegenwoordigers van de uitzendorganisaties over de betrokkenheid van werkgevers bij taalon-

¹ DAEB-regeling: dienst van algemeen economisch belang; Europese regelgeving die stelt dat corporaties bij de toewijzing van woningen en kamers met een huur tot € 652,- 90% moeten toewijzen aan huishoudens met een inkomen onder de € 33 614. Deze kunnen dan met staatssteun (i.e. borging door Waarborgfonds Sociale Woningbouw) worden gerealiseerd. Dat geldt niet voor logies.

derwijs. De betrokkenheid van werkgevers bij het leren van de taal is ook een onderwerp in de nationale intentieverklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten uit de EU.

Discussie op Europees niveau

Het kabinet wil de discussie over de integratie en inburgering van Europese arbeidsmigranten in Europees verband bevorderen. Met het Verenigd Koninkrijk is overeengekomen dat Nederland begin 2012 een internationale conferentie zal beleggen om gezamenlijk meer aandacht te genereren voor de maatschappelijke gevolgen van migratie van Europese migranten voor vestigings- én migratieland. Tijdens die conferentie zal ook aan de orde komen of het mogelijk is middelen uit Europese fondsen te benutten voor integratie en inburgering.

Vrijwillige inburgering

Het aantal vrijwillige inburgeraars neemt af, evenals het aantal gemeenten dat inburgeringscursussen aanbiedt aan EU-burgers.¹ Oorzaak is dat gemeenten de verminderde budgetten voor inburgering nodig hebben voor het afronden van de lopende inburgeringstrajecten en de verplichte inburgering van specifieke doelgroepen in de periode 2011–2013, bijvoorbeeld van asielgerechtigden. In het wetsvoorstel voor de herziening van de wet inburgering wordt geregeld dat gemeenten per 1 januari 2013 de budgetten voor volwasseneneducatie ook mogen benutten voor taalonderwijs (Nederlands als Tweede taal, NT2). Dit wetsvoorstel wordt dit jaar aan uw Kamer aangeboden. De gemeente Den Haag heeft in 2011 «Taal in de Buurt Plus» ontwikkeld, een versnelde cursus Nederlands op hoog niveau voor arbeidsmigranten die zich oriënteren op de reguliere arbeidsmarkt. Op dit moment zijn er 40 deelnemers aan dit traject. Daarnaast is er in Den Haag nog voldoende aanbod voor vrijwillige inburgeraars. De gemeente start binnenkort met een specifiek voor EU-arbeidsmigranten aangepast inburgeringsprogramma. 9 000 EU-arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn hierover medio september 2011 geïnformeerd.

Sociaal leenstelsel

Het onderzoek naar een sociaal leenstelsel voor de inburgering van Europese arbeidsmigranten is nog gaande. Dit moet ook gezien worden in het licht van het recente oordeel van de Centrale Raad van Beroep dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse onderdanen en hun gezinsleden in strijd is met de Associatieovereenkomst EU-Turkije. Noch Europese migranten, noch Turkse migranten kunnen worden verplicht in te burgeren, maar zij kunnen dit wel vrijwillig doen.

Leeftijdsonafhankelijke leerplicht

Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met het investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. In de kabinetsbrief «Integratie, binding en burgerschap»² kondigde het kabinet aan dat uitgewerkt wordt of het concept van de leeftijdsonafhankelijke leerplicht breder ten grondslag kan worden gelegd aan de sociale zekerheid en de bestrijding van analfabetisme. Dit zou dan een leerplicht zijn voor iedereen: voor Nederlandse ingezetenen, ingezetenen van de overige EU-lidstaten en derdelanders. De taaleis in de bijstand, zoals beschreven in paragraaf 2.4, sluit hierbij aan.

¹ In 2011 vindt dit plaats in ongeveer 190 verschillende gemeenten, in 2010 was dit nog ruim 270 gemeenten. Ook het nominale aantal deelnemers neemt af van 9 000 Europese migranten in 2010 naar 4 240 in 2011 (extrapolatie van de gegevens voor 2011 op basis van de eerste negen maanden).

² Kamerstukken II 2010–2011, 32 824, nr. 1.

Extra ondersteuning voor onderwijs

Scholen zijn afgelopen voorjaar opnieuw voorgelicht over de mogelijkheid van extra bekostiging.

Het ministerie van OCW geeft extra aandacht aan communicatie over de mogelijkheden van scholen om middelen vanuit de gewichtenregeling, het Leerplusarrangement Voortgezet Onderwijs en de Regeling nieuwkomers in te zetten voor leerlingen uit Midden- en Oost-Europa. Het ministerie van OCW gaat gerichte ondersteuning bieden aan gemeenten die in aanmerking komen voor extra middelen die vrijkomen voor schakelklassen en zomerscholen. Gemeenten zullen in het kader van die ondersteuning gewezen worden op de mogelijkheden om deze instrumenten in te zetten voor leerlingen uit Midden- en Oost-Europa.

Reactie op aanbevelingen commissie-Lura

Regeling voor extra bekostiging

Op grond van de Regeling eerste opvang vreemdelingen kunnen scholen aanspraak maken op extra bekostiging voor leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn. Als een vreemdeling op een Nederlandse basisschool wordt ingeschreven, is dat meestal direct na zijn aankomst in Nederland. Ouders zijn daartoe ook verplicht. Er zijn echter kinderen die niet direct na aankomst in Nederland worden ingeschreven bij een basisschool of tussentijds weer naar het land van herkomst gaan. Deze periode wordt niet afgetrokken van de periode «minder dan een jaar in Nederland». Dat betekent in die gevallen dat als een kind zich (weer) meldt op een Nederlandse basisschool de periode waarvoor die school aanspraak kan maken op extra bekostiging, is bekort dan wel al is verlopen. Dat heeft consequenties voor die ontvangende school. Het kabinet ziet geen mogelijkheden de huidige regeling aan te passen door verlenging van de periode dat scholen in aanmerking komen voor extra bekostiging. De verlenging zou dan voor alle buitenlandse kinderen moeten gelden, en daarvoor ontbreken de financiële middelen. Het bedrag per leerling is overigens in 2009 wel verdubbeld om scholen tegemoet te komen in de problematiek. Als het gaat om ouders die hun kinderen niet direct na aankomst inschrijven, ligt de oplossing ook eerder bij optreden van de leerplichtambtenaar om ouders te houden aan de Leerplichtwet voor hun kinderen, dan dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld. Wel komen voor gemeenten extra middelen beschikbaar voor schakelklassen en zomerscholen in het basisonderwijs. Deze voorzieningen zijn beschikbaar voor alle kinderen met een achterstand in de Nederlandse taal.

Actieve opsporing door leerplichtambtenaar

Gemeenten zijn verplicht actief op zoek te gaan naar leerplichtige kinderen, ook als het gaat om vreemdelingen. Het ministerie van OCW is in overleg met de landelijke brancheorganisatie van leerplichtambtenaren Ingrado over leerlingen uit Midden- en Oost-Europa die (vermeend) de leerplicht ontduiken.

Taalbeheersing vast onderdeel ongevallenonderzoek

De commissie-Lura adviseert de AI het aspect taalbeheersing op te nemen in haar ongevallenonderzoek. Taalbeheersing wordt nu in principe al meegenomen als mogelijke basisoorzaak voor arbeidsongevallen en indien dit verband is vastgesteld ook geregistreerd.

2.7 Terugkeer

Toetsing van het verblijfsrecht van EU-burgers geschiedt in overeenstemming met EU-regelgeving. Indien EU-burgers niet (langer) het recht hebben om in Nederland te verblijven moeten zij terugkeren naar het land van herkomst. Algemeen uitgangspunt in het terugkeerbeleid is dat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn terugkeer voorop staat. Dit geldt ook voor EU-burgers. Primair wordt dan ook ingezet op zelfstandige terugkeer. Zelfstandig vertrek is echter geen vrijblijvende optie. Als dat niet lukt is gedwongen terugkeer aan de orde. Hiertoe hebben het kabinet en gemeenten maatregelen in gang gezet die staan beschreven in de brief van 14 april 2011.

Toetsingskader werkzoekenden

EU-burgers hebben het recht om werk te zoeken in een andere lidstaat. Sinds juli 2011 geldt voor werkzoekende EU-burgers in Nederland een strenger beleid: EU-burgers die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven om werk te zoeken, mogen dit alleen als ze concreet uitzicht hebben op een baan. Zo moeten zij bijvoorbeeld kunnen aantonen dat ze een sollicitatieprocedure doorlopen en daadwerkelijk zijn uitgenodigd voor een gesprek.

Wijziging Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Zoals aangegeven in de brief van 14 april jl. constateren de grote steden dat diverse vormen van nachtopvang door groepen EU-burgers worden beschouwd als goedkope slaapplegenheid. Daar zijn deze vormen van maatschappelijke opvang niet voor bedoeld: een toenemende druk op de opvang leidt dan ook tot een tekort aan plaatsen voor de «echte» doelgroep.

In de praktijk weigeren gemeenten EU-burgers die niet tot de doelgroep van maatschappelijke opvang behoren, al vaak de toegang. Dat gebeurt wanneer de noodzaak ontbreekt en/of geen sprake is van «multiproblematiek».

Gemeenten hebben er niettemin bij de regering op aangedrongen gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid uit Richtlijn 2004/38/EG en de Wmo dienovereenkomstig aan te passen. Een wetsvoorstel daartoe is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend. Met deze wijziging van de Wmo zijn de gemeenten eenvoudiger in staat om EU-burgers die minder dan drie maanden dan wel werkzoekend in Nederland zijn, de toegang tot maatschappelijke opvang te weigeren. Dit versterkt de juridische positie van gemeenten ten aanzien van toelating tot deze opvangvoorzieningen, zodat bijvoorbeeld voorzieningen voor nachtopvang niet worden bevolkt door groepen waarvoor deze niet bedoeld zijn.

Verblijfsbeëindiging en maatschappelijke opvang

In juni 2011 is tussen het Rijk en de G4 een pilot van start gegaan met betrekking tot verblijfsbeëindiging van EU-burgers die een onredelijk beroep doen op de maatschappelijke opvang. De pilot betreft alleen de nachtopvang. De aanleiding voor de pilot is het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de nachtopvang door EU-burgers, een probleem dat vooral in de G4 speelt. De pilot bestaat uit twee componenten: het door de G4 strikt toepassen van de toelatingsvoorwaarden voor de nachtopvang en het door de IND laten toetsen of een EU-burger een onredelijk beroep doet op de nachtopvang. De pilot duurt één jaar. Voor de uitvoering van de pilot zijn in goed overleg tussen Rijk en gemeenten een toetsingskader en

procedurebeschrijving opgesteld. Het toetsingskader wordt in december in de Vreemdelingencirculaire 2000 opgenomen.

Door een strikte toepassing van de toelatingscriteria door de G4 is er op dit moment in mindere mate sprake van overbezetting door EU-burgers van de nachtopvang in de G4. Er zijn door de G4 dan ook geen zaken bij de IND aangemeld voor toetsing op onredelijk beroep op de maatschappelijke opvang. Het strikt toepassen van de toelatingscriteria door gemeenten heeft dus zijn vruchten afgeworpen. De pilot wordt voortgezet gezien de verwachte toename van aanmeldingen voor de maatschappelijke opvang in de winter. Ook biedt de pilot de mogelijkheid om de effecten voor de langere termijn in beeld te krijgen. Overigens blijft de noodopvang/kouderegeling voor deze doelgroep toegankelijk.

Terugkeerbeleid

De commissie-Lura beveelt aan te bezien hoe (vrijwillige) repatriëring tot de mogelijkheden behoort als het gaat om daklozen, drank- en drugsgebruikers. Het kabinet beschouwt dit als een aansporing om door te gaan met het al ingezette beleid.

Gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid voor (vrijwillige) terugkeer van EU-burgers van wie het verblijfsrecht niet kan worden beëindigd. Dat heeft geresulteerd in een aantal succesvolle gemeentelijke initiatieven. Zo werkt de gemeente Den Haag nauw samen met de Stichting Den Haag – Midden- en Oost-Europa, ambassades en maatschappelijke opvanginstellingen, met als resultaat dat dit jaar 23 personen zelfstandig zijn teruggekeerd. Utrecht zet in op een harde aanpak van criminelen en overlastgevers, dat wil zeggen: al dan niet ongewenstverklaard terugkeren naar het land van herkomst. Ook heeft Utrecht een aanpak gericht op terugkeer van EU-burgers met een psychische stoornis of die afgedegen zijn. Het aantal EU-burgers dat dit jaar vanuit Utrecht zelfstandig is teruggekeerd bedraagt circa 20. Vanuit de gemeente Rotterdam zijn dit jaar 14 personen zelfstandig teruggekeerd. Het gaat hier vooral om personen met een psychische stoornis.

Het traject van drang waar gemeenten nu al op inzetten blijft van groot belang. Gemeenten en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) werken thans intensief samen om te bezien hoe de DT&V met haar expertise de gemeenten hierin kan ondersteunen. De DT&V en een aantal gemeenten brengen daartoe projecten in kaart die het vrijwillig vertrek van EU-burgers stimuleren. Het doel hiervan is om te bekijken welke projecten als «best practice» kunnen dienen voor gemeenten. Ook wordt waar mogelijk de succesvolle aanpak van een aantal gemeenten breder toegepast.

Tevens gaan gemeenten, (Vreemdelingen)politie, IND en DT&V gezamenlijk inzetten op verblijfsbeëindiging en gedwongen vertrek van EU-burgers zonder verblijfsrecht, wanneer de inspanningen om de EU-burger zelfstandig terug te laten keren tot niets hebben geleid.

Ongewenstverklaring

Sinds 1 februari jl. is er een extra mogelijkheid om EU-burgers ongewenst te verklaren. Dit houdt in dat ook veelvuldig gepleegde lichte feiten (misdrijven) kunnen leiden tot ongewenstverklaring. Zo kunnen veelplegers die voor maatschappelijke onrust zorgen daadkrachtiger worden aangepakt. In 2011 is het aantal ongewenstverklaringen (150 tot en met september 2011) toegenomen ten opzichte van 2010 (150 in 2010). EU-burgers die ongewenst verklaard zijn en niet langer in Nederland mogen blijven, kunnen worden uitgezet naar het land van herkomst. In

2010 en de eerste helft van 2011 zijn in totaal ongeveer 175 ongewenstverklarde EU-burgers aantoonbaar uit Nederland vertrokken.

3. Recente onderzoeken

In de afgelopen maanden is een tweetal onderzoeken verschenen naar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland.

3.1 «Arbeidsmigratie in vieren, Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen»

Het rapport «Arbeidsmigratie in vieren, Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen»¹ is gebaseerd op onderzoek in negen Nederlandse gemeenten, die representatief zijn voor de spreiding van migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland.

Met dit onderzoek wordt voldaan aan de toezegging van de minister van Wonen, Wijken en Integratie uit het AO over arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa op 21 januari 2010.

Onderdeel van de toezegging was dat de instroom van Roma in Nederland in beeld zou worden gebracht. Aan dit deel van de toezegging is invulling gegeven door de afspraak met de Roma- gemeenten dat zij alert zullen zijn op veranderingen in de omvang van de aanwezige Roma. De gemeenten hebben onlangs aangegeven dat er tot op heden geen sprake is van een toename van Roma.

Tussen de groepen zit groot verschil in inkomen, opleiding, huisvesting, demografische samenstelling en verblijfsperspectief. De diversiteit onder de migranten toont het belang aan van verschillende aanpakken voor bijvoorbeeld huisvesting en integratie op zowel Rijks- en gemeentelijk niveau.

Voor de gehele groep geldt dat de werkloosheid zeer laag is: slechts 5% is werkloos. Zorgwekkend is echter dat veel Bulgaren en deels ook Roemenen een zeer kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Velen zijn zonder tewerkstellingsvergunning naar Nederland gekomen en zijn werkzaam in de informele economie.

De onderzoekers constateren dat er een grote diversiteit aan patronen is onder de arbeidsmigranten, als gevolg van openheid van grenzen, afstand tot Nederland en specifieke arbeidsmarktsituaties in de verschillende EU landen. Gebaseerd op binding met het thuisland en het bestemmingsland tekenen zich vier ideaaltypische patronen af, die zich naast elkaar voordoen, te weten: 1) tijdelijke, circulaire migratie, zoals de seizoensarbeiders in de land- en tuinbouw, 2) transnationale of binationale migratie, bijvoorbeeld kennismigranten 3) vestigingsmigratie, zoals huwelijksmigranten 4) «footloose» migratie denk aan jonge, ongebonden en laag opgeleide gelukzoekers met een onzekere arbeidspositie.

3.2 Onderzoek SCP naar Poolse migranten in Nederland

Dit onderzoek richt zich op Polen diestaan ingeschreven in de GBA en sinds 2004 in Nederland wonen.² Het SCP verwacht dat een substantieel deel van deze Polen zich voor langere tijd in Nederland zal vestigen. De helft verwacht over 5 jaar nog in Nederland te wonen. Het verblijfsperspectief vertaalt zich in betere huisvesting en meer contacten met autochtonen dan andere Polen.

¹ Prof. G. Engbersen e.a., augustus 2011, Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² SCP, september 2011, Poolse migranten: De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen.

De onderzochte Polen hebben meestal een voltijd baan en de arbeidsparticipatie is 69%, even hoog als onder autochtonen. Belangrijkste redenen om niet te participeren op de arbeidsmarkt zijn de zorg voor kinderen en het huishouden (37%), studie (21%) en arbeidsongeschiktheid (12%). Onder de werkenden is de slechte aansluiting tussen opleiding en functie opvallend. Bijna tweederde is te hoog of voor iets anders opgeleid.

Het SCP geeft aan dat er reden tot zorg is waar het de arbeidsmarktpositie betreft. Deze groep kampt met een relatief forse werkloosheid van 13%. Dit is drie keer zoveel als bij autochtonen. De belangrijkste reden is dat 34% van deze groep met tijdelijke contractvormen werkt, vaak in risicoberoepen en met buitenlandse opleidingskwalificaties. Ook hebben huwelijksmigranten (25% van de groep) misschien niet de intentie om te gaan werken. Het is vooral de positie van Poolse jongeren die ongunstig is: in vergelijking met de ouderen zijn zij lager opgeleid en vaker werkloos.

Tegelijkertijd heeft de groep de nodige potentie in huis: deze Polen zijn redelijk hoog opgeleid, hebben een goede gezondheid en de sociale en culturele verschillen met Nederland zijn gering. Met andere woorden: hun sociaal en cultureel kapitaal is veel gunstiger dan dat van de grote niet-westerse groepen in Nederland en dat geeft hen een veel betere uitgangspositie.

Het onderzoek onderstreept nog eens het belang van maatregelen om arbeidsmigratie in goede banen te leiden.

4. Kabinetsstandpunt vrij werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië

Het kabinet moet dit jaar een besluit nemen over het werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië. Op grond van de Toetredingsverdragen met Bulgarije en Roemenië mogen lidstaten overgangsmaatregelen treffen voor Bulgaarse en Roemeense werknemers, gedurende een periode van maximaal 7 jaar. Nederland maakt tot op heden gebruik van deze mogelijkheid: Bulgaren en Roemenen mogen alleen als werknemer werken als hun werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. De laatste fase van het overgangsregime duurt van 1 januari 2012 tot 1 januari 2014. Lidstaten kunnen aangeven van deze fase gebruik te willen maken, indien sprake is van ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of een dreiging hiervan. Het kabinet moet de Europese Commissie voor het eind van 2011 informeren, anders geldt vanaf 1 januari 2012 automatisch vrij werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië.

De laatste jaren is de omvang van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa sterk gestegen. De verwachting is dat de arbeidsmigratie verder zal toenemen, zoals ook de commissie-Lura aangeeft. De toegenomen arbeidsmigratie heeft tal van problemen veroorzaakt. Zoals in het voorgaande aangegeven, heeft Nederland moeite gehad om de toestroom van arbeidsmigranten goed te verwerken en de problemen zijn nog niet opgelost.

De toename van de arbeidsmigratie moet verwerkt worden op een arbeidsmarkt die verslechterd is als gevolg van de crisis en op de korte termijn verder kan verslechteren. In het derde kwartaal van 2008, dus direct voor de kredietcrisis, bedroeg de seizoensgecorrigeerde werkloosheid 3,7%. Volgens de laatste meting ligt de seizoensgecorrigeerde werkloosheid in september dit jaar op 5,6%, oftewel bijna twee procentpunt hoger. Dat betekent dat er vergeleken met de situatie vlak voor de crisis 150 duizend werklozen zijn bijgekomen. Met name in de laatste maanden is de werkloosheid aan het stijgen: van juni tot

september is de seizoensgecorrigeerde werkloosheid toegenomen van 5,0 naar 5,6%. Uit een onzekerheidsvariant van het CPB in de Macro Economische Verkenningen (MEV) blijkt dat bij een nieuwe crisis de werkloosheid verder zal stijgen. Gegeven de zorgwekkende ontwikkelingen in de Europese economie sinds het verschijnen van de MEV is de dreiging van een dergelijk scenario reëel.

Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa doen doorgaans laaggekwalificeerd werk en concurreren dus met Nederlandse werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De onderkant van de arbeidsmarkt staat er doorgaans slechter voor dan de arbeidsmarkt als geheel. Volgens de laatste metingen van de werkloosheid naar opleidingsniveau bedroeg het werkloosheidspercentage voor mensen met alleen basisonderwijs 10%, bijna het dubbele van het gemiddelde werkloosheidspercentage. Een herleving van de crisis zal opnieuw druk zetten op de onderkant van de arbeidsmarkt.

In Nederland zijn honderdduizenden mensen met een uitkering, die on- en laaggeschoold werk kunnen verrichten. Zoals eerder aangegeven wil het kabinet zoveel mogelijk dit onbenutte arbeidspotentieel aanboren, alvorens arbeidsmigranten worden ingezet. Ook neemt het arbeidsaanbod uit Midden- en Oost-Europa toe. Uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat de onderzochte Bulgaren in Nederland in vergelijking tot bijvoorbeeld Polen laagopgeleid zijn. De toestroom van dergelijke laagopgeleide migranten kan leiden tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt van het beschikbare arbeidspotentieel. De toenemende beschikbaarheid van arbeidsaanbod voor laaggeschoolde arbeid blijkt onder meer uit een daling van het aantal tewerkstellingsvergunningen dat UWV heeft afgegeven voor de tuinbouwsector.

Een ander aspect is het grote welvaartsverschil tussen Nederland enerzijds en Bulgarije en Roemenië anderzijds. Dit leidt ertoe dat arbeidsmigranten uit deze landen eerder genoeg zullen nemen met een lager salaris, hetgeen hen vatbaar maakt voor uitbuiting door bijvoorbeeld malafide uitzendbureaus. Uitbuiting leidt tot oneerlijke concurrentie en werkt verstorend op de arbeidsmarkt. Zoals hierboven aangegeven wil het kabinet de komende twee jaar intensief inzetten op het beëindigen van het fenomeen malafide uitzendbureaus.

In het regeerakkoord is afgesproken dat bij ongewijzigde omstandigheden het vrij werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië wordt uitgesteld tot 1 januari 2014. Uit bovenstaande blijkt dat de omstandigheden sindsdien zijn verslechterd: een economische recessie ligt op de loer en de werkloosheid in Nederland is gestegen. Het CPB heeft in opdracht van de commissie-Lura een raming gemaakt van het aantal Bulgaren en Roemenen dat naar Nederland zou komen als per 1 januari 2012 sprake zou zijn van vrij werknemersverkeer. Het CPB schat dit aantal tussen de 1 000 en 20 000 per jaar. De ervaring leert dat de werkelijke aantallen tot nu toe vele malen hoger zijn dan de ramingen aangegeven. Nederland is naar de mening van het kabinet op dit moment niet klaar voor het ontvangen van nog meer arbeidsmigranten uit EU-lidstaten. De combinatie van de dreigende recessie, de oplopende werkloosheid en de problemen met malafide uitzendbureaus leiden mogelijk tot een ernstige verstoring van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kabinet is dan ook voornemens om tot 1 januari 2014 gebruik te maken van de mogelijkheid om overgangsmaatregelen toe te passen op Bulgaarse en Roemeense werknemers. Dit betekent dat Bulgaarse en Roemeense werknemers vooralsnog alleen worden toegelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt wanneer hun werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Het

kabinet zal de Europese Commissie hierover uiterlijk 31 december 2011 informeren.

De Europese Commissie heeft op 11 november jl. een rapport gepubliceerd over het functioneren van de overgangsbepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers vanuit Bulgarije en Roemenië. Dit is als bijlage bijgevoegd.¹ Het rapport concludeert dat de effecten van de intra-EU mobiliteit van Bulgaren en Roemenen voor de meeste lidstaten beperkt lijken (met uitzondering van Italië en Spanje). In het algemeen zijn er geen ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt opgetreden. De Commissie vindt dat het beperken van het vrij werknemersverkeer niet het antwoord is op de hoge werkloosheid in Europa. De statistische gegevens in het rapport zijn kwetsbaar, zo wordt ook in het rapport erkend. Voor Nederland wordt uitgegaan van niet meer dan ongeveer 100 000 burgers uit de nieuwe lidstaten in 2010, terwijl het werkelijke aantal fors hoger is uitgevallen. Zoals hierboven aangegeven, is de omvang van de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa een relevante factor voor het kabinetsstandpunt om het vrij werknemersverkeer met Bulgarije en Roemenië uit te stellen. De conclusie van het rapport dat er tot nu toe geen bewijs is voor een disproportioneel gebruik van uitkeringen door recent gemigreerde werknemers uit Bulgarije en Roemenië biedt weinig houvast voor mogelijk toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld als gevolg van een verdere verslechtering van de economie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.