

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1356

Vragen van het lid **Van Oostenbruggen** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *arbeidsmigratie* (ingezonden 17 januari 2024).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 28 maart 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 993.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de uitzendingen van Zembla¹ en EenVandaag² en Pointer³?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u van deze uitzendingen? Bent u het ermee eens dat de maatschappelijke belasting door onder meer arbeidsmigratie in de genoemde sectoren (glastuinbouw, distributiecentra en slachterijen) niet opwegen tegen economische toegevoegde waarde voor Nederland?

Antwoord 2

Arbeidsmigranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan verschillende sectoren in onze economie. Dat is ook wat de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 in haar recent verschenen rapport duidelijk maakt. Net als in veel ontwikkelde economieën, is op dit moment de arbeidsmarkt in Nederland krap. De verwachting is dat dit in ieder geval in de zorg en in het onderwijs zo blijft. Ook de technieksector voorziet een langdurige personeelskrapte. Tegelijkertijd laten de uitzendingen treffend zien dat de lusten en lasten van arbeidsmigratie lang niet altijd eerlijk verdeeld zijn, zoals ook benadrukt door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Er blijven

¹ Zembla, 14 januari 2024, «Een half miljoen arbeidsmigranten: uitbuiting en maatschappelijke onrust», (Een half miljoen arbeidsmigranten: uitbuiting en maatschappelijke onrust – Zembla – BNNVARA).

² EenVandaag, 13 januari 2024, «Tv-uitzending EenVandaag 13-01-2024», (Tv-uitzending 13 januari 2024 – EenVandaag (avrotros.nl)).

³ Pointer, 3 december 2023, «Arbeidsmigrant als wegwerpproduct», (Arbeidsmigrant als wegwerpproduct? | KRO-NCRV).

nog steeds misstanden bestaan, zeker in laagbetaalde banen met veel onzekerheid. Voor werk, huisvesting en vervoer zijn arbeidsmigranten nog te vaak afhankelijk van hun werkgever. Arbeidsmigranten wonen en werken daarmee nog te vaak onder omstandigheden die een beschaafd land onwaardig zijn. Daarnaast laten de uitzendingen zien dat de komst van arbeidsmigranten gevolgen kan hebben voor de leefbaarheid van wijken en druk kan verhogen op voorzieningen zoals de zorg, de woningmarkt en het onderwijs. In aanvulling hierop kan de toegang tot laagbetaalde arbeidsmigratie de prikkel bij werkgevers verkleinen om zich in te zetten voor verbetering van arbeidsvoorwaarden en investeringen in innovatie.

Ik ben het met u eens dat de uitzending terecht aandacht vraagt voor een eerlijkere verdeling van de lusten en lasten van arbeidsmigratie en dat arbeidsmigratie schaduwkanten kent. Het afwegen van de maatschappelijke belasting van verschillende economische activiteiten ten opzichte van de toegevoegde waarde is geen makkelijke, maar niettemin een belangrijke zoektocht. Zowel de toegevoegde waarde als de maatschappelijke belasting van bedrijvigheid kennen een smalle en een brede welvaartscomponent. Hierbij kijkt smalle welvaart naar de netto toegevoegde waarde voor het bruto binnenlands product (bbp). Brede welvaart kijkt naar de bredere baten en kosten, nu en in de toekomst, voor de maatschappij (en herkomstlanden van arbeidsmigranten), zoals de druk op ruimte en voorzieningen als gevolg van arbeidsmigratie.

Dit leidt tot de vraag; welke samenleving en economie willen we zijn? Nu en in de toekomst. Het kabinet heeft al een aantal stappen gezet door te werken aan een economie met vier pijlers: innovatief, duurzaam, weerbaar en waar de samenleving van meeprofiteert. Dit staat beschreven in het Perspectief op de Nederlandse Economie.⁴ In dit perspectief op de economie benadrukt het kabinet het belang van een brede welvaartsvisie op arbeidsmigratie, met aandacht voor de verdeling van lusten en lasten – en de relatie tot de geschetste economische uitdagingen en krapte.⁵

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 en Adviesraad Migratie benadrukken het belang van een dergelijke visie op de samenleving en economie en de daaruit volgende keuzes. De komende kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 reflecteert hierop. We willen niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Verder is een nieuw kabinet aan zet voor deze nadere keuzes, waarbij gekeken moet worden wat voor samenleving we willen zijn.

Vraag 3

Wat vindt u van de thema's in deze uitzendingen in relatie tot het gevoerde beleid van de afgelopen 15 jaar van de het kabinet op het gebied van het stimuleren van laagproductief werk, regulering van uitzendbureaus, en de (planologische) sturing van de overheid op deze economische activiteiten?

Antwoord 3

De uitzendingen laten misstanden zien waar arbeidsmigranten in Nederland te vaak mee te maken hebben, zoals uitbuiting, het verlies van werk en huisvesting bij ziekte en dakloosheid. Daarnaast komt aan bod dat dit gepaard kan gaan met onrust in gemeenten waarin ze worden gehuisvest. Ook komen de demografische ontwikkelingen aan bod, met de oproep tot scherpe politieke keuzes; welk land willen we zijn in 2050, met wat voor soort economie, banen en samenleving?

Beleid heeft invloed. Zo is de combinatie van de flexibiliseringstrend op de arbeidsmarkt (inclusief de gevoerde regulering rond uitzendbureaus) en gevoerd fiscaal beleid van invloed geweest op de samenstelling van de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie. Beleid heeft de afgelopen decennia ingezet op stimulering van de werkgelegenheid. Dit heeft ervoor gezorgd dat het werkgelegenheidsniveau in Nederland internationaal vergeleken zeer hoog is en dat is ten goede gekomen aan het welvaartsniveau.

Tegelijkertijd laten de toenemende schaarstes, zoals op het gebied van arbeidsaanbod en ruimte, zien dat deze inzet op vraagstimulering nu en in de

⁴ Kamerstukken 2023/24, 33 009, nr. 131

⁵ Kamerstukken 2023/24, 33 009, nr. 131 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/bijlage-ezk-perspectief-op-de-nederlandse-economie-rapport-juni-2023>

toekomst knelpunten creëert en een negatieve impact kan hebben op het brede welvaartsniveau van de samenleving.

Naast bovenstaande beleidsinzet hebben verschillende kabinetten zich de afgelopen 15 jaren al ingezet om misstanden bij arbeidsmigranten te bestrijden. Zo zette de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher, zich onder Kabinet Rutte II in om oneerlijke concurrentie tussen werknemers uit verschillende landen aan te pakken en daarmee verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan, bijvoorbeeld door het herzien van de detacheringsrichtlijn. Gelijk werk moet hetzelfde worden beloofd. Onder Kabinet Rutte III zijn de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten overgenomen. Hiermee werd in gang gezet dat er strengere regels voor uitzendbureaus komen. Zo is op 10 november 2023 het wetsvoorstel toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten⁶ naar de Tweede Kamer verzonden. De Nederlandse Arbeidsinspectie is daarnaast de afgelopen jaren flink in capaciteit gegroeid. De Inspectie zal de aankomende jaren, mede als gevolg van het wetsvoorstel toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten en de modernisering van art. 273f van het Wetboek van Strafrecht, nog verder groeien. Daarbij realiseer ik me dat dit ingezette beleid rond misstanden slechts een deel van de negatieve gevolgen van bepaalde arbeidsmigratie bestrijdt.

De oorzaken van geconstateerde misstanden liggen dieper. Mede op verzoek van uw Kamer heb ik de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 ingesteld om de consequenties van verschillende demografische ontwikkelingen in kaart te brengen en hier advies over uit te brengen. Dat advies is op 15 januari 2024 uitgebracht. Het kabinet werkt aan een kabinetsreactie waarin hier op teruggekomen wordt.

Vraag 4

Wat is uw definitie van laagproductief werk? Kunt u voorbeelden geven van beroepen/arbeidsplaatsen die u hieronder schaaft?

Antwoord 4

Laagproductief werk betreft werk met een lage toegevoegde waarde per eenheid productiemiddelen. Als we kijken naar arbeidsproductiviteit, wijst een lage productiviteit op een lage toegevoegde waarde per gewerkt uur. Anders gezegd houdt dit in dat wat er verdiend wordt in een sector minus de kosten die hiervoor gemaakt zijn, laag is per gewerkt uur. Op basis van gegevens over de toegevoegde waarde en aantal gewerkte uren van het CBS kan worden gesteld dat de productiviteit per gewerkt uur relatief laag is in bijvoorbeeld de sectoren cultuur, sport en recreatie, horeca, landbouw, en verhuur en overige zakelijke diensten. Daarnaast kent de publieke sector achterblijvende productiviteitsontwikkelingen.⁷ Deze productiviteitscijfers geven enkel een indicatie van de netto toegevoegde waarde voor het bbp, oftewel smalle welvaart, zoals beschreven in vraag 2.

Arbeidsproductiviteitscijfers zijn daarmee beperkt indicatief voor het brede welvaartscomponent in de netto, maatschappelijke toegevoegde waarde van een bedrijfstak. Zo kunnen sectoren onbeprijste externe effecten hebben, zoals op het gebied van ruimte en milieu, zonder dat deze kosten terugkomen in de productiviteitscijfers. Ook kan er sprake zijn van externe baten die niet terugkomen in de cijfers, zoals de natuurwaarde van natuurinclusieve landbouw of een positieve impact op de voedselzekerheid in Nederland. Verder kunnen binnen sectoren grote verschillen bestaan tussen bedrijven. Dit benadrukt het kabinet ook in haar Perspectief op de economie. Het kabinet stelt dat «bedrijven in Nederland zullen floreren als ze maximale economische, maatschappelijke, ecologische en sociale waarde creëren per gewerkt uur, uitstoot van emissies, beperkte grondstoffen en andere schaarse input, bijvoorbeeld drinkwater.» In haar visie op de economie heeft het kabinet dus een brede visie op productiviteit. Zoals in voorgaande vragen benadrukt, schetst het kabinet in haar visie op de economie dat bedrijven en sectoren in

⁶ Kamerstukken 2023/24, 36 446, nr. A

⁷ Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies, (2020). Productiviteitsontwikkeling publieke sector gedetermineerd.

Nederland toekomstbestendig zijn als ze bijdragen aan een duurzame, innovatieve en weerbare economie waarvan mensen in Nederland mee profiteren.

Deze uitgangspunten bepalen het economisch beleid van het kabinet, en de verwachtingen en inzet van toekomstige bedrijven en sectoren. Verdere keuzes, over wat voor een samenleving we willen zijn, zijn aan een volgend kabinet.

Vraag 5

Wat vind u van de conclusie van de Adviesraad Migratie in haar tussenrapport⁸ dat de welvaart van Nederland daalt als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten voor laagproductief werk?

Antwoord 5

De Adviesraad Migratie stelt dat de inzet van arbeidsmigranten voor laagproductief werk er voor zorgt dat de *gemiddelde* welvaart in Nederland daalt. Een extra arbeidsmigrant kan echter wel van toegevoegde waarde zijn voor de totale welvaart van een land (het netto bbp), maar tegelijkertijd de gemiddelde welvaart verminderen bij een lage productiviteit.

De Adviesraad Migratie heeft hierbij enkel nog gekeken vanuit de eerder beschreven «smalle» welvaartsinterpretatie, oftewel de *netto* toegevoegde waarde voor het bbp (per hoofd). Om te bepalen in hoeverre de (gemiddelde) welvaart van Nederland daalt als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten voor laagproductief werk, moet vanuit een brede welvaartspectief gekeken worden.

Vraag 6

Welke (maatschappelijke) gevolgen onderkent u die gepaard gaan met arbeidsmigranten voor laagproductief werk?

Antwoord 6

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 2, onderken ik dat de komst van arbeidsmigranten op verschillende manieren voor maatschappelijke belasting kan zorgen vanuit een brede welvaartspectief. Zo kan arbeidsmigratie gevolgen hebben voor de leefbaarheid van wijken en de druk op voorzieningen als de zorg, de woningmarkt en het onderwijs vergroten. De lusten en lasten zijn niet altijd eerlijk verdeeld tussen werkgevers, gemeenten, arbeidsmigranten zelf en de rest van de samenleving.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft in 2020 gekeken naar verschillende maatschappelijke gevolgen van laagbetaalde arbeidsmigratie. Allereerst hebben misstanden impact op arbeidsmigranten zelf. Daarnaast kunnen de schaduwkanten van arbeidsmigratie impact hebben op Nederlandse burgers. Wanneer een deel van de werkgevers of huisvesters lijkt weg te komen met onderbetaling, overtreding van regelgeving of het niet navolgen van gangbare normen en waarden, wordt het draagvlak voor ons sociale stelsel ondermijnd en ligt een *race to the bottom* voor de bredere arbeidsmarkt op de loer. Dit leidt tot een ongelijker speelveld tussen bedrijven. Ook kan de inzet van laagbetaalde arbeidskrachten het effect hebben dat werkgevers minder worden geprikkeld om arbeidsvoorwaarden te verbeteren waarmee binnenlands potentieel wordt aangetrokken. Verder remt het mogelijk investeringen in innovatie.

Vraag 7

Kunt u een inschatting geven van alle financiële kosten voor de overheidsfinanciën die gepaard gaan met stimulerende maatregelen van arbeidsmigratie, uitgesplitst naar laag- en hoog productief werk over de afgelopen 15 jaar?

Antwoord 7

Er is geen inschatting te geven van alle financiële kosten ten aanzien van stimulerende maatregelen van arbeidsmigratie. Het beleid is namelijk dusdanig veelsoortig, dat er geen netto kostenbeeld van te maken is.

⁸ Adviesraad Migratie, 11 december 2023, «Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?», («Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?» | Publicatie | Adviesraad Migratie).

Vraag 8

Vindt u het wenselijk dat er méér arbeids- en energie-intensieve glastuinbouw, distributiecentra, datacenters en slachthuizen in Nederland gevestigd en/of uitgebreid moeten worden?

Antwoord 8

In de brief Kamerbrief *Acquisitie met meer focus* beschrijft het kabinet dat het beleid gericht op vestiging of uitbreiding van bedrijven is aangescherpt naar een focus op een gerichtere bijdrage aan brede welvaart. De geopolitieke ontwikkelingen en de toegenomen druk op de woningmarkt, arbeidsmarkt, beschikbare ruimte, elektriciteitsnet en de uitdagingen op het gebied van stikstof maken de noodzaak voor focus op kwaliteit alleen maar groter.

We kunnen en willen niet alles meer faciliteren. Dat betekent dat we er nog bewuster voor kiezen om onze acquisitiecapaciteit zo in te zetten dat we de kans zo groot mogelijk maken dat we aantrekken wat we willen aantrekken. Het kabinet werkt aan een economie met vier pijlers: een duurzame, innovatieve en weerbare economie waar de samenleving van meeprofiteert. Het kabinet sluit geen sectoren categorisch uit. Voor vestiging of uitbreiding van de bedrijven die u noemt is plek zolang deze in voldoende mate aan deze vier pijlers voldoen. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijven die steeds slimmer werken en met behulp van technologie en andere (sociale) innovaties minder arbeid nodig hebben. Bedrijven die aandacht hebben voor de ontwikkeling en het welzijn van hun medewerkers door «reskilling» en «upskilling». Bedrijven die midden in de samenleving staan: die weten wat er leeft en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

We moeten meer kijken of economische activiteiten bijdragen aan onze brede welvaart. Nederland werkt toe naar een arbeidsmarkt met meer hoogwaardige banen. Hierbij hoort ook het inzetten op de eerste pijler: innovatie. Daarnaast past hierbij dat we arbeid als schaars goed beschouwen en nadenken over welke arbeidsvraag we aan wensen te moedigen via beleid. Het is daarbij van belang kritisch te blijven kijken naar de vraag of de bestaande randvoorwaarden en prikkels voor economische activiteiten tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten leiden.

Vraag 9

Vindt u dat de economische toegevoegde waarde van méér glastuinbouw, distributiecentra, datacenters en slachthuizen opweegt tegen de maatschappelijke belasting van deze activiteiten?

Antwoord 9

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 benadrukt onder meer dat het concurrentievermogen van een aantal sectoren van de Nederlandse economie – in het bijzonder de (glas)tuinbouw, de voedingsindustrie en de distributiesector – deels wordt gezocht in het aantrekken van goedkope arbeidskrachten uit (met name) andere EU-landen.

Tegelijkertijd is er sprake van grote heterogeniteit in de genoemde sectoren. Dat maakt het lastig om een oordeel te vellen in hoeverre voor de gehele sector de maatschappelijke baten opwegen tegen de maatschappelijke belasting ervan. Economische groei is hierbij zeker niet het enige uitgangspunt: het kabinet zet zich in voor de brede welvaart en bestaanszekerheid van alle inwoners van Nederland. Door middel van de effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid, zoals deze nu door de VNG in pilotvorm wordt getest, kunnen zowel (lokale) overheden als het bedrijfsleven vroegtijdig worden aangespoord om na te denken over de effecten van de arbeids- en huisvestingsbehoefte in de gemeente en regio. Op deze wijze probeert de effectrapportage inzicht te verschaffen en bewustwording te creëren bij bedrijven en overheden rondom de misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten en onnodige druk op voorzieningen te voorkomen.

Vraag 10

Zijn de uitzendingen van Pointer, EenVandaag en Zembla voor u aanleiding om aanpassingen te maken in het huidige arbeidsmigratie- en/of ruimtelijke ordeningsbeleid?

Antwoord 10

De uitzendingen onderstrepen voor mij de urgentie van het urgent en onverkort blijven uitvoeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en ik zie het als ondersteuning van het reeds ingezette beleid.

Daarnaast ondersteunt het de inzet van het huidige kabinet om keuzes over arbeidsmigratie en ruimtelijke ordening te nemen vanuit haar langetermijnvisie op de economie. Het belang hiervan wordt benadrukt door verschillende adviesorganen. Denk aan het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050⁹, de verkenning van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)¹⁰ en het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).¹¹ Het is aan een volgend kabinet om nadere keuzes hierin te maken.

Vraag 11

Bent u bereid om een breder onderzoek te laten doen naar de effecten van het stimuleren van arbeidsmigratie op onze maatschappij? En wilt u daar ook ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en de druk op andere Nederlandse voorzieningen in meenemen?

Antwoord 11

Zoals aangegeven bij vraag 10 gaan verschillende rapporten reeds in op de vraag wat de effecten zijn van arbeidsmigratie op de maatschappij. Dit voorjaar zal de Adviesraad Migratie bovendien een adviesrapport uitbrengen over de brede welvaartseffecten van arbeidsmigratie. Ik zie dan ook niet de toegevoegde waarde van aanvullend onderzoek naar de effecten van vermeende stimulering ervan. Met voornoemde rapporten in de hand is het aan een volgend kabinet om afwegingen te maken op basis van de effecten geschetst in deze onderzoeken, om vervolgens keuzes te maken over de toekomst van Nederland.

Vraag 12

Wilt u de vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 12

Ja.

⁹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). Gematigde groei–Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag.

¹⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, «Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid. Modellen voor advisering over arbeidsmigratie», Den Haag 2021.

¹¹ WRR-rapport nr.103: Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.»