

Vergaderjaar 2010–2011

**29 407**

## **Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten**

**Nr. 118**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2011

Hierbij doe ik u, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel, een overzicht van maatregelen toekomen om de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. Met deze brief geef ik gevolg aan de toezegging die ik in mijn brief van 1 maart jl.<sup>1</sup> heb gedaan. Als bijlage<sup>2</sup> is bijgevoegd een overzicht van alle maatregelen.

#### **1. Inleiding**

De arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese landen (hierna: MOE-landen)<sup>3</sup> is de laatste jaren sterk gestegen. Dit is het gevolg van het openstellen van onze arbeidsmarkt op 1 mei 2007 voor werknemers uit de acht MOE-landen die in 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie. De stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen is veel groter dan verwacht. In de eerste schattingen uit 2004 ging het nog om 15 000<sup>4</sup>, in 2007 was de verwachting dat er 100 000–120 000 arbeidsmigranten in Nederland zouden werken, volgens de laatste schattingen zijn het er inmiddels ongeveer 200 000. Er moet rekening mee worden gehouden dat het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen de komende jaren verder kan toenemen, onder andere als gevolg van het wegvallen van de verplichte tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië per 1 januari 2014.

In het verleden bleek dat veel migranten zich in tegenstelling tot de verwachting vestigden in Nederland. Zo kwamen eerder migranten vanuit de Zuid-Europese landen en later vanuit Turkije en Marokko naar ons land. Een van de lessen die we hebben geleerd is dat tijdig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat een deel van deze mensen bij nader inzien kiest voor permanent verblijf.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010–2011, 29 407, nr. 116.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>3</sup> Met MOE-landen worden de volgende landen bedoeld: Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Estland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië.

<sup>4</sup> Arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden, CPB 2004.

Arbeidsmigratie uit de MOE-landen heeft een aantal positieve effecten. Arbeidsmigranten hebben de afgelopen jaren hun nut voor onze economie bewezen. Zij werken veelal in sectoren met moeilijk vervulbare vacatures. Ook in de toekomst vervullen zij een rol voor ons bedrijfsleven. Met een groot deel van hen gaat het goed. Zij werken tegen normale arbeidsvoorwaarden, zijn adequaat gehuisvest en functioneren naar behoren.

Er zijn echter ook knelpunten. Sommige migranten hebben inmiddels geen werk meer, waardoor ze moeilijk aansluiting kunnen vinden bij onze samenleving. Voorkomen moet worden dat migranten die besluiten hier voor langere tijd te blijven, niet integreren en in de marge van de samenleving terecht komen. Dit leidt tot overlast en een beroep op sociale voorzieningen – zoals uitkeringen en opvang – die niet voor hen bedoeld zijn.

Daarnaast zijn arbeidsmigranten vatbaar voor fenomenen als uitbuiting, oneerlijke concurrentie en overbewoning. Zo nemen arbeidsmigranten soms genoegen met een lager salaris, waarmee ze aantrekkelijk zijn voor werkgevers. Vaak zijn hier malafide uitzendbureaus bij betrokken. Hier moet tegen worden opgetreden: arbeidsmigranten moeten worden beschermd tegen uitbuiting.

Tegelijkertijd moet het in Nederland beschikbare arbeidspotentieel beter worden benut. Niet iedereen die kan werken, werkt. Het is voor het kabinet onacceptabel dat in ons land honderdduizenden mensen die kunnen werken een uitkering krijgen, terwijl steeds meer arbeidsmigranten worden aangetrokken om werk te verrichten waarvoor geen Nederlandse arbeidskrachten zouden kunnen worden gevonden. De maatregelen van het kabinet zijn erop gericht om, samen met gemeenten en UWV, meer mensen te laten werken. Voor een overzicht van de maatregelen verwijs ik kortheidshalve naar mijn brief over arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie die u op 11 april jl. hebt ontvangen.

Om de migratie uit de MOE-landen nu en in de toekomst in goede banen te leiden, komt het kabinet met een pakket maatregelen, waarmee wordt beoogd de eerdergenoemde problemen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel op te lossen. Het pakket aan maatregelen is het resultaat van samenwerking tussen Rijk en gemeenten. Het kabinet neemt hierbij de grenzen van de Europese regelgeving in acht. Wel zal het kabinet zich inzetten om op een enkel punt aanpassing van deze regelgeving te realiseren.

De maatregelen hebben vanzelfsprekend betrekking op arbeidsmigratie uit alle EU-landen. De aanleiding voor deze brief is echter gelegen in de toegenomen migratie uit de MOE-landen, en de maatregelen betreffen de facto dan ook vooral deze migranten. Daarom wordt deze brief toegespitst op migranten uit de MOE-landen.

Na een schets van het Europese kader en ontwikkelingen in de omvang van de arbeidsmigratie, komen achtereenvolgens maatregelen aan bod op het terrein van: voorlichting, registratie, werk en handhaving van arbeidsregels, sociale voorzieningen, huisvesting, inburgering en terugkeer. Het kabinet heeft met vertegenwoordigers van een aantal MOE-landen gesproken, in het bijzonder met die van Polen. De Polen zijn immers veruit de grootste groep MOE-landers in ons land. De weerslag van het overleg tussen Rijk en gemeenten en de gesprekken met vertegenwoordigers zijn mede de basis geweest voor de hierna volgende maatregelen.

## 2. Europees kader en recente ontwikkelingen arbeidsmigratie MOE-landen

### *Vrij verkeer van werknemers*

In de Toetredingsverdragen met de acht MOE-landen<sup>1</sup> die per 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie is een overgangsregime van in totaal zeven jaar afgesproken voor de invoering van vrij werknemersverkeer. Lidstaten konden tot 1 mei 2011 de toegang tot de arbeidsmarkt beperken voor werknemers uit deze landen, bijvoorbeeld via een tewerkstellingsvergunning. In Nederland zijn deze beperkingen opgeheven per 1 mei 2007: sindsdien mogen werknemers uit de acht MOE-landen zonder tewerkstellingsvergunning werken in Nederland. Duitsland en Oostenrijk openen, als laatste lidstaten, op 1 mei 2011 hun arbeidsmarkten voor werknemers uit de acht MOE-landen.

Bulgarije en Roemenië zijn per 1 januari 2007 toegetreden tot de Europese Unie. Voor deze landen is eenzelfde overgangsregime van zeven jaar afgesproken voor vrij werknemersverkeer. Voor hen mag tot uiterlijk 1 januari 2014 een tewerkstellingsvergunning worden gevraagd. Voor vrij verkeer van diensten is geen overgangsregime afgesproken: zelfstandigen uit Bulgarije en Roemenië mogen sinds 1 januari 2007 in Nederland vrij hun diensten aanbieden.

Zoals hierboven aangegeven vindt het kabinet het onacceptabel dat er nog zoveel mensen die kunnen werken met een uitkering aan de kant staan. In dit licht moet ook het beleid met betrekking tot tewerkstellingsvergunningen worden gezien. Dit geldt te meer daar tewerkstellingsvergunningen voor Bulgaren en Roemenen vooral worden afgegeven ten behoeve van het verrichten van laaggeschoolde arbeid, zoals in de land- en tuinbouw. Het betreft een vraag naar arbeid, waarvoor voldoende binnenlands aanbod zou moeten zijn.

Om die reden is in het regeerakkoord ook afgesproken dat voor Roemenen en Bulgaren het vereiste van een tewerkstellingsvergunning blijft gelden tot 1 januari 2014 indien de huidige omstandigheden ongewijzigd blijven. Komend najaar bericht het kabinet de Tweede Kamer over het standpunt dat het voor eind 2011 aan de Europese Commissie moet sturen inzake de overgangperiode voor Roemenen en Bulgaren met ingang van 1 januari 2012.

### *Verblijfsrecht en recht op bijstand EU-burgers*

Het vrij verkeer van personen, neergelegd in Richtlijn 2004/38, is een fundamenteel recht voor alle EU-burgers en hun gezinsleden die zich hiermee van de ene lidstaat naar de andere lidstaat van de EU kunnen begeven. Het verblijfsrecht van EU-burgers en hun gezinsleden wordt grotendeels gereguleerd door de bepalingen in deze richtlijn. Ook bevat deze richtlijn bepalingen over de toegang tot het sociaalbijstandstelsel van een lidstaat.

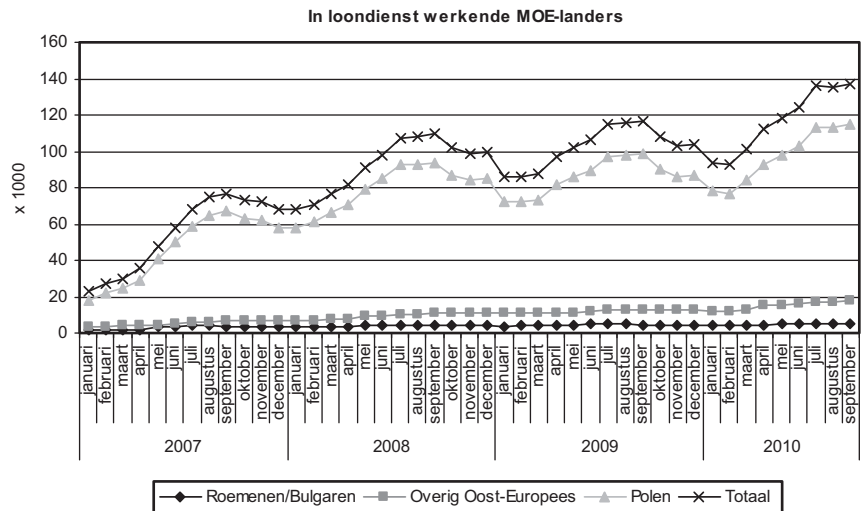
### *Huidige omvang arbeidsmigratie uit MOE-landen*

Het aantal migranten uit de MOE-landen in Nederland is sinds de invoering van het vrij werknemersverkeer voor deze EU-burgers in 2007 sterk toegenomen. Het totaal aantal migranten uit de MOE-landen in Nederland is niet exact bekend. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het gegeven dat een groot deel van hen niet staat geregistreerd. We moeten het doen met schattingen. Uit het meest recente onderzoek<sup>2</sup> blijkt dat er per 1 januari 2009 165 000 migranten uit de MOE-landen zijn.

<sup>1</sup> Dit betreft de onder voetnoot 1, op blz. 1, genoemde landen, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië.

<sup>2</sup> «Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa», Risbo 2009. Onderzoeksinstituut Risbo, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft een schatting gemaakt van het totaal aantal recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen in Nederland. Dit betreft werknemers, zelfstandigen en een klein deel niet-werkenden (ongeveer 5%).

Zoals in onderstaande figuur is weergegeven, vertoont het aantal bij UWV geregistreerde werknemers uit de MOE-landen nog steeds een stijgende lijn. In mei 2010 waren er 123 000, in september 2010 al 137 000.



De omvang van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) uit MOE-landen is niet exact bekend. Het aan de Erasmus Universiteit Rotterdam verbonden onderzoeksinstituut Risbo<sup>1</sup> heeft onderzocht hoeveel zelfstandige MOE-landers zich bij de Nederlandse Kamers van Koophandel hebben ingeschreven. Dit waren er op 1 januari 2010 bijna 18 000. Dit is echter een onderschatting van het feitelijk aantal zelfstandigen: er geldt geen verplichting zich in Nederland te registreren en men kan ook in het land van herkomst zijn ingeschreven als zelfstandige. Exacte cijfers over de omvang van deze groep zelfstandigen zijn dan ook niet te achterhalen. Risbo schat dat ongeveer een derde van het aantal zelfstandigen zich niet in Nederland registreert. Het totaal aantal zelfstandigen zou dan op 1 januari 2010 uitkomen op 27 000.

Wanneer we de laatste schatting van 165 000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen (op 1 januari 2009), gecombineerd met het sindsdien toegenomen aantal geregistreerde werknemers en zelfstandigen, extrapoleren, komt het huidige aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen uit op ongeveer 200 000.

#### *Toekomstige migratiestromen uit MOE-landen*

Voorspellingen over de precieze ontwikkelingen de komende jaren zijn ongewis. Dit hangt mede af van de vraag naar arbeid in Nederland: arbeid is het belangrijkste motief voor migranten uit de MOE-landen om naar Nederland te komen. Ook zijn de ontwikkelingen in andere landen van belang. Bepaalde herkomstlanden, zoals Polen, ontwikkelen zich in economisch opzicht zodanig dat het voor mensen wellicht aantrekkelijker wordt in hun eigen land te blijven. Ook voeren sommige lidstaten een actief remigratiebeleid, omdat ze zelf kampen met een krappe arbeidsmarkt als gevolg van emigratie en economische groei. Een andere relevante factor is het arbeidsmarktbeleid van andere West-Europese landen. De openstelling van de arbeidsmarkten van Duitsland en Oostenrijk per 1 mei 2011 kan leiden tot een afname van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen in Nederland.

<sup>1</sup> Dit betreft de onder voetnoot 1, op blz. 1, genoemde landen, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië.

### **3. Binnenkomst in Nederland: voorlichting en registratie**

#### *Voorlichting*

Het probleem is dat migranten uit de MOE-landen die naar Nederland komen veelal onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Dit kan leiden tot misstanden. Daarom vindt het kabinet een goede voorlichting essentieel. Migranten die weten wat ze kunnen verwachten maken immers meer kans op een succesvol verblijf in Nederland.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren al het nodige gedaan aan voorlichting aan migranten uit de MOE-landen in hun eigen taal, zowel in de landen van herkomst als in Nederland. In Polen, Bulgarije en Roemenië worden in samenwerking met de ambassades en nationale autoriteiten folders verspreid en op populaire websites zijn links geplaatst naar informatie over wonen en werken in Nederland. Ook de Arbeidsinspectie biedt informatie in verschillende talen. Omdat de meeste arbeidsmigranten uit Polen komen, beschikt SZW over een Poolstalige website met informatie over wonen en werken in Nederland. Ook gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, migrantenorganisaties en ambassades doen veel aan voorlichting. Er kan nog winst worden behaald met een meer gecoördineerde voorlichting, zowel in de landen van herkomst als in Nederland.

De voorlichtingsactiviteiten in de talen van arbeidsmigranten uit de MOE-landen zijn gericht op arbeidsmigranten die zich nog in het land van herkomst bevinden, en op arbeidsmigranten die voor korte tijd naar Nederland komen. Van mensen die gedurende langere tijd in Nederland willen blijven, verwacht het kabinet dat ze de Nederlandse taal leren. Voor hen is voorlichting in het Nederlands of Engels beschikbaar.

#### *Actie betere voorlichting:*

- Het ministerie van SZW zal samen met de hierboven genoemde organisaties bezien hoe bestaande voorlichtingsactiviteiten kunnen worden samengevoegd en hoe voorlichtingsmateriaal nog effectiever kan worden verspreid.

#### *Registratie*

Veel arbeidsmigranten staan niet geregistreerd in de verschillende systemen. Dit leidt tot een aantal knelpunten: zo weten gemeenten niet waar alle arbeidsmigranten precies verblijven en kunnen zij niet gericht controleren op huisvesting. Gemeenten kunnen de leerplicht voor kinderen niet handhaven en sommige belastingen (gemeentelijke belastingen, motorrijtuigenbelasting) kunnen niet worden opgelegd. Ook kunnen arbeidsmigranten die niet staan ingeschreven in de GBA zich niet inschrijven als woningzoekende en geen beroep doen op sommige toeslagen (bijvoorbeeld huurtoeslag). Evenmin kan arbeidsuitbuiting adequaat worden aangepakt. Als EU-burgers zich niet bij de Vreemdelingenadministratie inschrijven, kan niet gecontroleerd worden of aan de voorwaarden, waaronder het beschikken over voldoende middelen van bestaan, wordt voldaan. Dit is ongewenst, en daarom zijn maatregelen nodig. Doelstelling is dat arbeidsmigranten zich zo vroeg mogelijk inschrijven.

In theorie kent de Nederlandse regelgeving een vrijwel dekkend systeem voor de registratie van arbeidsmigranten. In de regel vraagt iemand die economisch actief is in Nederland, een sofinummer aan bij de Belastingdienst. Iemand die van plan is langer dan vier maanden in Nederland te verblijven in een periode van zes maanden, moet zich binnen vijf dagen

inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). EU-burgers die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven moeten zich inschrijven bij de IND.

In de praktijk echter schrijft een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten zich niet in bij de GBA en bij de Vreemdelingenadministratie. Uit onderzoek van Risbo<sup>1</sup>, dat gebaseerd was op een vergelijking van het aantal in september 2008 bij het UWV bekende werknemers met de GBA, bleek dat 89 429 van de 110 000 legaal in loondienst werkenden niet in de GBA geregistreerd waren (80% van het totaal en 85% van de Polen).

Hierbij dient bedacht te worden dat het een meting in september betreft, de periode dat het aantal tijdelijke migranten, die zich ook niet hoeven in te schrijven, zoals seizoensarbeiders, het grootste is. In andere maanden van het jaar zal het percentage niet ingeschreven migranten daarom wat lager liggen.<sup>1</sup>

De gemeente Westland zet actief in op inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA. Arbeidsmigranten die langer dan 4 maanden geleden een sofinummer hebben gekregen van de Belastingdienst zullen worden benaderd en zonodig ambtshalve worden ingeschreven. Om dit te bereiken worden gesprekken met uitzendorganisaties gevoerd met als doel het afsluiten van een convenant tussen de uitzendorganisaties en de gemeente Westland. Daarbij worden ook afspraken gemaakt om het GBA-bestand actueel te houden, bij verhuizingen en bij vertrek uit Nederland. De gemeente Westland kiest daarnaast voor een actieve benadering van de arbeidsmigranten. Ze worden benaderd in hun eigen taal en de gemeente gaat naar de zogenoemde Polenhotels en woningen toe om de arbeidsmigranten daar in te schrijven. In eerste instantie gaat het om registratie van naar schatting 2 200 arbeidsmigranten.

#### *Acties betere registratie arbeidsmigranten:*

- Overheidsorganen gaan de huidige registratiesystemen – onder andere de IND-vreemdelingenregistratie, de GBA-registratie, uitgifte sofinummer en de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)<sup>2</sup>- beter benutten om ervoor te zorgen dat alle arbeidsmigranten in Nederland geregistreerd staan, ongeacht de duur van hun verblijf in ons land. Hiertoe wordt allereerst ingezet op de optimale benutting van de huidige systemen (IND, GBA, sofinummer en RNI).
- Het kabinet en de gemeenten werken een werkwijze uit om het eerste verblijfsadres te registreren. Dit stelt gemeenten in staat zo snel mogelijk contact te leggen met de migrant over registratie, rechten en plichten. Eerst onderzoeken het kabinet en de gemeenten of bestaande registraties een dekkend inzicht geven in het eerste verblijfsadres waar de arbeidsmigrant in Nederland verblijft. Als dat niet het geval is, dan wordt een alternatieve oplossing ontwikkeld om het verblijfsadres bij het eerste contactmoment met MOE-landers (= inschrijving in de RNI) op een eenduidige manier te registreren.<sup>3</sup>
- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereidt op dit moment een wetsvoorstel Basisregistratie Personen voor, de opvolger van de huidige wet GBA. In deze wet komt een effectieve sanctie op het niet naleven van de registratieplicht.
- Het kabinet beziet welke maatregelen aanvullend nodig zijn om de inschrijvingsplicht beter na te laten leven.
- Het kabinet en gemeenten zetten zich ervoor in dat bij handhavingssacties door overheidsorganen systematisch wordt getoetst of arbeidsmigranten staan ingeschreven, en hoe gegevensuitwisseling tussen deze instanties kan bijdragen aan meer inschrijvingen.
- Het kabinet zal met werkgevers in gesprek gaan over hun verantwoordelijkheid voor de registratie van arbeidsmigranten.

<sup>1</sup> Arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden, CPB 2004.

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

<sup>3</sup> Een directe opname van het verblijfsadres in de RNI valt daarbij vooralsnog niet te realiseren. Wél wordt in dat geval een procedure ontwikkeld om in het verlengde van de inschrijving in de RNI ook meteen, in hetzelfde contact met de arbeidsmigrant, het verblijfsadres vast te leggen.

- De IND zal bij registratie toetsen of de arbeidsmigrant voldoet aan de voorwaarden voor verblijf, zoals het hebben van voldoende middelen van bestaan. Indien dit niet het geval is, dan beoordeelt de IND of het recht op verblijf beëindigd moet worden.

#### **4. Werk**

Het uitgangspunt moet zijn dat migranten, net als anderen, werken om in hun eigen onderhoud te voorzien. Voorkomen moet worden dat zij in een uitkering terecht komen en langs de zijlijn belanden.

Arbeidsmigranten hebben recht op goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Hoewel een deel van de arbeidsmigranten uit MOE-landen op dit terrein een emancipatieproces heeft doorgemaakt ten opzichte van een aantal jaren geleden, geldt dit niet voor iedereen. Dit hangt onder meer samen met de constatering dat arbeidsmigranten uit MOE-landen het Nederlands vaak onvoldoende beheersen en niet altijd goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten als werknemer in Nederland.

De salarisniveaus in de MOE-landen liggen nog steeds aanzienlijk lager dan in Nederland. Arbeidsmigranten nemen vaak genoeg met een lager salaris dan waar ze recht op hebben. Dit levert oneerlijke concurrentie voor werkgevers op. Daarnaast betekent dit ook oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt: als arbeidsmigranten worden onderbetaald en goedkoper zijn dan werkzoekenden in Nederland, draagt dit er aan bij dat een deel van deze laatste groep aan de kant blijft staan. Het kabinet gaat hiertegen optreden met een aantal maatregelen.

#### *Signalen over misstanden van arbeidsmigranten*

Om misstanden aan te kunnen pakken is het van belang om te weten waar deze zich voordoen. Een belangrijke informatiebron zijn de arbeidsmigranten zelf. Het is bekend dat zij zelf weinig geneigd zijn om misstanden te melden. Dit komt deels doordat arbeidsmigranten uit de MOE-landen vaak genoeg nemen met de hun aangeboden arbeidsvoorwaarden, ook al krijgen ze niet waar ze recht op hebben. Verder spelen angst voor repercussie maatregelen door de werkgever en vrees voor het verlies van hun baan een rol. Ook hebben sommigen weinig vertrouwen in overheidsinstanties en vakbonden.

De drempel voor arbeidsmigranten om misstanden te melden dient zo laag mogelijk te blijven. Zo kunnen er anoniem meldingen worden gedaan bij 0900-2700000. Ook bij de stichting Meld Misdaad Anoniem bestaat de mogelijkheid om anoniem een klacht in te dienen. Verder is er een bewustwordingscampagne arbeidsuitbuiting, die als doel heeft burgers op te roepen misstanden te melden.

Meldingen kunnen ook in de eigen taal worden gedaan. Het klachtenformulier van de Arbeidsinspectie is in meerdere talen beschikbaar. Dit formulier verwijst naar sociale partners als de klachten het niet-naleven van de cao betreft. Sommige gemeenten en vakbonden hebben een spreekuur, waar migranten in hun eigen taal terecht kunnen. De Arbeidsinspectie neemt actief deel aan deze spreekuren. Ook ontvangt de Arbeidsinspectie signalen van ambassades.

Op verschillende niveaus en in vele gemeenten worden gegevens over misstanden uitgewisseld tussen landelijke inspectiediensten en gemeenten. Dit gaat meestal goed, maar soms komen signalen niet bij de juiste organisatie terecht. Ten behoeve van de interventieteams zijn in 2003 negen Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding ingericht. Deze structuur wordt nu in hoofdzaak gebruikt voor gegevensuitwisseling tussen de deelnemers aan de landelijke interventieteams. De interventieteams zijn samenwerkingsverbanden van de Belastingdienst, het UWV, de Arbeidsinspectie, de gemeenten (VNG en Divosa), de Sociale Verzekeringsbank, de politie en het Openbaar Ministerie. Alle gemeenten kunnen deelnemen aan interventieteams, via een van de negen Regionale Platforms Fraudebestrijding. Deze platforms kunnen voorstellen doen voor een project, waarover besluitvorming plaatsvindt in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Interventieteams pakken door middel van controles in branches en wijken illegale tewerkstelling, illegale huisvesting van werknemers, uitkeringsfraude en ontduiking van belastingen en sociale premies aan.

*Acties gegevensuitwisseling gemeenten en inspectiediensten:*

- Het kabinet verkent hoe de bestaande structuur van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) kan worden benut om gemeenten en landelijke inspectiediensten beter gegevens over misstanden uit te laten wisselen. Het kabinet onderzoekt of er momenteel voldoende juridische basis is voor uitwisseling van gegevens over MOE-landers, ook buiten de interventieteams om. Is dat niet het geval, dan bekijkt het kabinet welke aanvullende maatregelen nodig zijn om deze uitwisseling toch mogelijk te maken.
- Er komt een procesbeschrijving met stroomschema zodat voor alle betrokken instanties duidelijk is wie wanneer als aanspreekpunt fungeert bij het melden van misstanden en bij het terugkoppelen van de resultaten van de meldingen.

*Aanpak fraude*

Fraudebestrijding is een van de speerpunten van het kabinet. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik hebben per brief van 10 maart jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die wij gaan nemen om fraude door burgers met uitkeringen en door bedrijven met arbeidsmarktregels steviger aan te pakken<sup>1</sup>.

Zo gaan de boetes voor overtreding van arbeidswetgeving fors omhoog. Bij recidive worden deze bedragen verdubbeld. Ook wordt bij een volgende overtreding, naast een verhoogde boete, een preventieve last onder dwangsom opgelegd of stillegging van werkzaamheden in het vooruitzicht gesteld.

Het wordt makkelijker om bedrijven of delen van bedrijven bij arbeidsmarktfraude zonnig stil te leggen. Bij een eventuele derde overtreding wordt de dwangsom geïnd of worden de activiteiten van het bedrijf of bedrijfsonderdeel waar de overtreding betrekking op heeft stilgelegd. Gemeenten kunnen op basis van een Algemene Plaatselijke Verordening de vergunning van malafide bedrijven intrekken, bijvoorbeeld na herhaaldelijk geconstateerde illegale tewerkstelling. De mogelijkheden hiertoe zijn dan wel beperkt tot bedrijven voor wie de gemeente een vergunning heeft afgegeven, bijvoorbeeld horecabedrijven.

Voor de effectiviteit van de repressieve handhaving is snelheid bij de sanctionering van belang. Om die reden wordt de voorkeur gegeven aan

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010–2011, 17 050, nr. 403.



een bestuursrechtelijk lik-op-stuk beleid boven strafrechtelijke handhaving. De bestuursrechtelijke aanpak vergroot in veel gevallen ook de gepercipieerde pakkans en daarmee wordt weer de nalevingsbereidheid bevorderd.

Daar waar strafrecht toch aan de orde is, is ook een slagvaardige samenwerking met de andere opsporings- en vervolgingsinstanties belangrijk.

Ook brancheorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan fraudebestrijding. Het kabinet zal met brancheorganisaties de mogelijkheid bespreken dat zij hun leden die de fout ingaan royeren.

*Acties handhaving via wet- en regelgeving:*

- Het kabinet gaat de boetes bij het overtreden van arbeidswetgeving fors verhogen: bij herhaalde fraude wordt een preventieve last onder dwangsom opgelegd en kunnen bedrijven worden stilgelegd.
- Het kabinet gaat meer handhaven door middel van snelle bestuurlijke afdoening via boetes (lik-op-stuk) en overlegt met het Openbaar Ministerie of de boetes bij strafrechtelijke afdoening verhoogd kunnen worden.
- Het kabinet bespreekt met brancheorganisaties de mogelijkheid om overtreders te royeren als lid.

*Prioritering landelijke interventieteams*

Landelijke interventieteams zijn bij uitstek geschikt voor een integrale aanpak van problemen met arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Op dit moment zijn vier interventieteams actief in gebieden waar veel arbeidsmigranten uit MOE-landen werken: West-Friesland, Westland, Eindhoven en Venray en omgeving. Nieuwe projecten in Dordrecht en Zuidwest-Nederland starten dit voorjaar. Deze aanpak lijkt z'n vruchten af te werpen.

*Actie prioritering interventieteams:*

- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams zal de nog niet ingevulde capaciteit voor interventieteams in 2011 met prioriteit inzetten voor de aanpak van knelpunten met MOE-landers en daartoe een aantal nieuwe projecten initiëren. Gelet op de sterk gemeentelijke component in deze projecten zal worden bezien of het mogelijk is om de huisvestingsproblematiek in wijkgerichte projecten te integreren.

*Malafide uitzendbureaus*

Naar schatting komt de helft van de arbeidsmigranten uit de MOE-landen naar Nederland via een uitzendbureau. Een deel van deze uitzendbureaus maakt zich schuldig aan malafide en frauduleuze praktijken met betrekking tot arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Het kabinet werkt momenteel een pakket aan maatregelen uit waarmee deze malafide uitzendondernemingen worden bestreden. Het uitgangspunt daarbij is dat via een goede samenwerking tussen overheid en het bonafide bedrijfsleven het meeste resultaat kan worden bereikt. Een vergunningstelsel vanuit de overheid, zoals dat tot 1998 gold, bleek niet in staat om de malafide uitzendpraktijken uit te bannen.

De branche heeft zelf een keurmerk ontwikkeld, de NEN-4400. Bedrijven die een dergelijk keurmerk hebben zijn opgenomen in het register van de Stichting Normering Arbeid (SNA). Verder heeft de branche de Stichting Naleving Cao Uitzendbranche (SNCU) in het leven geroepen die toeziet op de naleving van de bepalingen van de uitzendcao. Deze stichting heeft inmiddels zelf hoge boetes opgelegd aan uitzendondernemingen die hoewel gebonden aan deze cao, deze cao niet naleven.

De SNA en de SNCU gaan onderling gegevens uitwisselen waardoor zij gerichtere controles kunnen uitvoeren. De SNA gaat bedrijven die zich als «uitzendonderneming» in het Handelsregister hebben geregistreerd aanschrijven met het verzoek om zich te laten certificeren. De SNA gaat de namen van bedrijven die zich niet hebben laten certificeren doorgeven aan de Arbeidsinspectie en Belastingdienst zodat zij deze bedrijven kunnen betrekken bij hun inspecties. Ook wordt onderzocht of een wettelijke basis kan worden gecreëerd voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten en de SNCU en de SNA. Gemeenten kunnen dan gegevens over huisjesmelkers, tevens uitzendbureaus, doorgeven aan de SNCU en de SNA. De kans is immers groot dat uitzendbureaus die zich schuldig maken aan huisjesmelkerij, ook de regels op het terrein van arbeid overtreden.

*Acties gegevensuitwisseling malafide uitzendondernemingen:*

- De SNA en de SNCU gaan onderling gegevens uitwisselen om gerichtere controles mogelijk te maken.
- De SNA gaat uitzendondernemingen aanschrijven zich te laten certificeren: de namen van bedrijven die zich niet laten certificeren worden gemeld aan de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid van een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten en SNA en SNCU.

De overheid ondersteunt de zelfregulering met een aantal maatregelen. Inleners die zaken doen met een gecertificeerd bedrijf kunnen niet worden aangesproken voor betaling van het loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon als de uitzendonderneming dit zelf niet heeft gedaan. Hoofddregel is dat een inlener aansprakelijk kan worden gesteld voor betaling van dit deel van het loon als de uitzendonderneming dit loon niet heeft betaald aan de uitzendkracht. Deze bepaling is op 1 januari 2010 van kracht geworden. Inmiddels is hierover een voorlichtingscampagne geweest.<sup>1</sup>

Ter verdere ondersteuning van de werking van het certificaat moeten partijen zoveel mogelijk zaken doen met gecertificeerde ondernemingen. Ook voor kredietverstrekking geldt dat certificering een belangrijke indicatie is van de soliditeit van de betreffende onderneming. Dit uitgangspunt zal nadrukkelijk onder de aandacht van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) worden gebracht.

Hiermee zijn we er echter nog niet. De zelfregulering werkt namelijk nog niet naar behoren. Er zijn nog te veel gecertificeerde uitzendbureaus die de fout ingaan. Om het net rond de malafide uitzendbureaus sluitend te maken zijn meerdere wetswijzigingen in voorbereiding. In het kader van de bestrijding van fraude en illegaliteit zal de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) op een aantal punten worden gewijzigd. Een belangrijke constatering daarbij is dat een deel van de inleners ervoor verantwoordelijk is dat er een markt voor malafide uitzendbureaus blijft bestaan. De aanpak van deze inleners neemt een centrale plaats in bij de voorgestelde wijzigingen.

Uitzendondernemingen zullen worden verplicht zich als «uitzendonderneming» in het Handelsregister te registreren op straffe van een bestuurlijke boete. Hiermee kunnen ook de zogenaamde mobiele uitzendbureaus (06-busjes) worden aangepakt. Ook buitenlandse uitzendondernemingen zonder vestigingsadres in Nederland worden verplicht zich te registreren. De inlener die zaken doet met een niet als «uitzendonderneming» geregistreerd bedrijf krijgt een forse bestuurlijke boete.

---

<sup>1</sup> Hiermee is uitvoering gegeven aan de toezegging die de vorige minister op 10 september 2009 tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (Wijz. van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) BW; totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag) (31 833).

De Waadi krijgt een bepaling die het mogelijk maakt dat de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst gegevens gaan verstrekken aan de uitzendbranche over ondernemingen die van de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete hebben gekregen of waarbij de Belastingdienst een overtreding heeft vastgesteld. Op deze manier kan de branche de zelfregulering beter invullen.

Tenslotte werkt de Arbeidsinspectie samen met de Poolse autoriteiten, onder andere bij het uitwisselen van informatie. Dit betreft zowel de Poolse ambassade in Nederland als de Poolse Arbeidsinspectie in Polen. Onlangs heb ik met de Poolse staatssecretaris voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid afgesproken gezamenlijk malafide werkgevers en clandestiene uitzendbureaus te gaan aanpakken.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt een lijst op met risico-indicatoren voor malafide uitzendbureaus, en geeft deze aan de ambassades van de MOE-landen. Met deze lijst kunnen de ambassades hun onderdanen voorlichten.

In situaties waarin frauduleuze arbeidsbemiddelaars actief zijn, voert de SIOD strafrechtelijke onderzoeken uit.

#### *Acties malafide uitzendondernemingen:*

- Het kabinet gaat de Vereniging van Banken wijzen op het uitgangspunt dat het gecertificeerd zijn van een uitzendonderneming een belangrijke indicatie is voor soliditeit. Hiermee wordt bevorderd dat kredietnemers als banken zoveel mogelijk zaken doen met gecertificeerde uitzendondernemingen.
- Het kabinet zal zorgverzekeraars stimuleren alleen nog zaken te doen met gecertificeerde uitzendbureaus.
- De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt op een aantal punten gewijzigd om fraude te bestrijden, onder meer: inleners die zaken doen met een niet als «uitzendonderneming» geregistreerd bedrijf krijgen een forse bestuurlijke boete; ook buitenlandse uitzendondernemingen moeten zich registreren.
- Belastingdienst en Arbeidsinspectie krijgen de wettelijke mogelijkheid gegevens te verstrekken over bedrijven die een boete hebben gekregen of een overtreding hebben begaan.
- Nederland en Polen gaan gezamenlijk malafide werkgevers en clandestiene uitzendbureaus aanpakken.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt een lijst op met risico-indicatoren voor malafide uitzendbureaus, en geeft deze aan de ambassades van de MOE-landen. Met deze lijst kunnen de ambassades hun onderdanen voorlichten.

#### *Aanpak schijnzelfstandigen*

Arbeidsmigranten uit de MOE-landen doen zich soms voor als zelfstandige, maar werken feitelijk als werknemer voor een werkgever. Dit is een vorm van schijnzelfstandigheid. Soms wordt de arbeidsmigrant zonder dat hij dit zelf beseft door een bemiddelaar als zelfstandige ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Het fenomeen schijnzelfstandigheid is om meerdere redenen ongewenst. Ten eerste wordt hiermee de tewerkstellingsvergunningplicht voor Bulgaren en Roemenen ontdoken. Sinds de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU per 1 januari 2007 mogen Bulgaren en Roemenen als zelfstandigen hun diensten aanbieden in Nederland. Voor werknemers geldt echter tot uiterlijk 1 januari 2014 dat werkgevers voor hen een tewerkstellingsvergunning nodig hebben. Voordat deze wordt verleend,

wordt eerst gezien of de vacature met binnenlandse werkzoekenden kan worden vervuld, dan wel met werknemers uit de EU die wél in Nederland mogen werken. Daarbij wordt ook getoetst of wel een marktconform salaris wordt betaald. Ten tweede kunnen zelfstandigen gebruik maken van diverse ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek. Schijnzelfstandigheid leidt dus tot benadeling van de schatkist. Tot slot zijn zelfstandigen vrij om hun tarieven te bepalen. Het komt voor dat schijnzelfstandigen tarieven hanteren die lager uitvallen dan het voor werknemers geldende wettelijk minimumloon. Dit leidt tot onderbetaling en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet wil daarom constructies met schijnzelfstandigen verder aanpakken. Er wordt al veel gedaan om dit fenomeen te voorkomen en te bestrijden. Zo controleert de Belastingdienst bij Bulgaren en Roemenen die zich melden als ondernemer of zij dit daadwerkelijk zijn. Op jaarbasis vinden ongeveer 1 600 controles plaats. Hierbij wordt met name aandacht geschonken aan de vereisten voor ondernemerschap zoals het aantal opdrachtgevers en de omvang van de omzet.

Het is een van de speerpunten van de Arbeidsinspectie om constructies met Bulgaarse en Roemeense schijnzelfstandigen aan te pakken. Dit betekent dat de Arbeidsinspectie bij alle inspecties onderzoekt of Bulgaren en Roemenen die zich presenteren als zelfstandige, dit ook daadwerkelijk zijn. Als ze feitelijk als werknemers werken, krijgt de werkgever een boete wegens illegale tewerkstelling. De SIOD voert strafrechtelijke onderzoeken uit naar constructies met schijnzelfstandigen uit MOE-landen.

Op een aantal punten zal de gegevensuitwisseling worden geïntensiveerd. Zo zullen de Kamers van Koophandel bij twijfel signalen over inschrijvingen doorgeven aan de Arbeidsinspectie.

Er komt een koppeling tussen het Handelsregister en de bestanden van de Belastingdienst. Daar wordt nu aan gewerkt: het streven is om de koppeling gereed te hebben in het tweede kwartaal van 2012. Hierbij komt een terugmeldingsplicht van de Belastingdienst, zodat bedrijven die blijken geen omzet te maken of economisch niet actief blijken te zijn, uit het Handelsregister geschrapt kunnen worden.

De IND en Arbeidsinspectie gaan gericht gegevens uitwisselen over Bulgaren en Roemenen die zich inschrijven als zelfstandige bij de IND.

De Arbeidsinspectie geeft nu al gegevens door aan de Belastingdienst over Bulgaarse en Roemeense schijnzelfstandigen en vice versa. De Arbeidsinspectie zal voortaan ook gegevens doorgeven over zelfstandigen uit andere MOE-landen. Dergelijke signalen zullen door de Belastingdienst worden beoordeeld en zullen in de klantbehandeling worden meegenomen.

*Acties aanpak schijnzelfstandigen:*

- De Belastingdienst controleert bij Bulgaren en Roemenen die zich melden als ondernemer of zij dit daadwerkelijk zijn.
- De Arbeidsinspectie controleert bij alle inspecties in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen of Bulgaren en Roemenen daadwerkelijk zelfstandige zijn en legt zonnodig boetes op.
- De gegevensuitwisseling wordt op een aantal punten geïntensiveerd, bijvoorbeeld signalen vanuit de Kamer van Koophandel naar de Arbeidsinspectie, tussen het Handelsregister en de Belastingdienst, en tussen IND en Arbeidsinspectie.

### *Effectievere aanpak onderbetaling*

De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Gebleken is dat met de WML niet alle misstanden op het terrein van loonbetaling kunnen worden aangepakt. Voorbeelden zijn buitenproportionele inhoudingen op het loon voor huisvestingskosten en inhoudingen voor boetes (voor bijvoorbeeld het niet op tijd buiten zetten van vuilnis). Ook betalen sommige werkgevers een stukloon uit, en dat maakt het lastig voor de Arbeidsinspectie om te berekenen of op WML-niveau wordt betaald.

In augustus 2010 zijn reeds de beleidsregels aangepast. Sindsdien geeft de Arbeidsinspectie nog slechts één keer een waarschuwing bij geconstateerde geringe onderbetaling (<5% en mits nabetaling plaatsvindt). Bij de tweede keer wordt een boete opgelegd. Daarnaast is verduidelijkt dat een werknemer evenredig meer loon dient te ontvangen, indien hij structureel langer werkt dan de normale arbeidsduur.

In aanvulling hierop wordt, mede in het licht van de taakstelling die op de Arbeidsinspectie rust, gezocht naar meerdere mogelijkheden om de WML effectiever te handhaven. Deze mogelijkheden worden nu verkend, waarbij wetswijziging nodig kan blijken te zijn. Een maatregel die mogelijk al op korte termijn kan worden gerealiseerd is het beboeten van werkgevers die meer dan een bepaald percentage van het loon inhouden voor diverse kosten.

Een ander knelpunt in dit verband is het fenomeen vluchtig ondernemerschap, bijvoorbeeld plof-BVs. Dit houdt in dat ondernemingen ophouden te bestaan, met als doel betalingsverplichtingen te ontlopen. Werknemers die geen salaris hebben ontvangen, kunnen dit dan niet meer verhalen op hun werkgever. Momenteel voert de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie preventief toezicht uit op vennootschappen. Dit betekent dat bij de oprichting en statutenwijziging van een N.V. of B.V. wordt gezien of een risico bestaat op mogelijk misbruik, door middel van het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Onder «misbruik van de vennootschap» wordt onder meer verstaan de hierboven geschetste problematiek van de «plof-BV». De effectiviteit van dit preventieve toezicht is echter beperkt. Daarom werkt het kabinet aan herziening van het toezicht op rechtspersonen: een nieuw systeem van doorlopende controle van rechtspersonen om misbruik te voorkomen en te bestrijden. Ten opzichte van de huidige situatie wordt de reikwijdte van de controle uitgebreid om de effectiviteit te doen toenemen. Bij deze doorlopende controle wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van elektronische informatie die reeds bij de overheid bekend is. Aan de hand van risicoprofielen van rechtspersonen kan de controle gericht worden aangescherpt. Een risicomelding kan behulpzaam zijn bij het instellen van een nader onderzoek door handhavers. Dit nader onderzoek kan zowel preventief zijn als, indien daartoe reden bestaat, repressief (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk handhavend).

#### *Acties tegen onderbetaling:*

- De Arbeidsinspectie legt bij onderbetaling eerder boetes op.
- Het kabinet onderzoekt extra mogelijkheden voor de Arbeidsinspectie om het wettelijk minimumloon effectiever te handhaven.
- Werkgevers die een te hoog percentage van het loon inhouden voor diverse kosten, zullen worden beboet.
- De minister van V&J komt met een nieuw systeem van toezicht op rechtspersonen om misbruik te voorkomen en te bestrijden; dit zal leiden tot verscherpte controle.

## 5. Sociale voorzieningen: uitkeringen, zorg en maatschappelijke opvang

Het welvaartspeil in Nederland is van een dusdanig hoog niveau dat het migranten aantrekt uit landen waar minder welvaart of een hoge werkloosheid is. Migranten uit EU-landen die een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie/samenleving zijn welkom om in Nederland te komen werken. Zij kunnen dan ook hun eigen inkomenspositie verbeteren. Nederland kent ook een goed en solide sociaalzekerheidsstelsel dat mensen een vangnet biedt als de omstandigheden waarin ze verkeren (tijdelijk) minder gunstig zijn. Voorkomen moet worden dat het stelsel van sociale zekerheid voor migranten een doel op zich wordt om te migreren naar Nederland én dat migranten na een relatief korte periode in Nederland verbleven te hebben een onredelijk beroep doen op ons sociaalzekerheidsstelsel. Op dit moment is het aantal migranten uit MOE-landen dat een beroep doet op sociale voorzieningen klein. Wel is sprake van een stijgende trend in het aantal uitkeringen voor migranten uit MOE-landen.<sup>1</sup> Ook signaleren sommige steden een toenemend beroep op dak- en thuislozenopvang door migranten uit MOE-landen.

### *Werknemersverzekeringen*

Mensen die werken en/of ingezetene van Nederland zijn, betalen premie en belasting en bouwen hiermee in Nederland rechten op sociale zekerheid op. Het opbouwen van rechten (ingroeien) in de sociale zekerheid geldt voor alle burgers die als ingezetenen en/of verzekerden kunnen worden beschouwd en dus belasting en premie betalen. Werknemersverzekeringen vormen op zichzelf een goed systeem van ingroei. Het recht op uitkering is immers afhankelijk van het arbeidsverleden. Hierbij geldt dat ook gewerkte perioden in de landen van herkomst kunnen meetellen. Deze samentelling van gewerkte jaren in andere landen met gewerkte jaren in Nederland is als principe vastgelegd in artikel 48 van het EU-werkingsverdrag en is uitgewerkt in Verordening 883/2004 en Verordening 1231/2010. EU-burgers en vreemdelingen die binnen de EU migreren vallen onder deze bepalingen. Deze regels zijn wederkerig; ook voor Nederlanders die binnen de EU werken of grensarbeider zijn gelden deze samentellingsregels als zij aanspraak willen maken op uitkeringen in het buitenland. Het kabinet zal nader onderzoeken of het wenselijk is de samentellingsbepalingen en de daarmee verbonden berekeningssystematiek voor de hoogte van de uitkeringen in Europees verband te bespreken. Deze problematiek speelt ook bij derde (niet-EU) landen, waarmee bilaterale verdragen zijn afgesloten. Een heroverweging van de samentellingsbepalingen en de daarmee verbonden berekeningsystematiek zal worden gezien bij de inzet van het kabinet om deze verdragen aan te passen in verband met beperking van de export van kinderbijslag en invoering van het woonlandbeginsel.

### *Bijstand*

Alleen vreemdelingen die rechtmatig in Nederland woonachtig zijn, zijn voor de Wet werk en bijstand (WWB) gelijkgesteld met Nederlanders. Door de eis dat men «woonachtig» in Nederland moet zijn als toegangsvoorwaarde voor de bijstand te stellen, wordt voorkomen dat personen die zich slechts voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden bijstandsgerechtigd zijn.

EU-burgers die korter dan drie maanden in Nederland verblijven, hoeven niet aan te tonen dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken. Daar staat echter tegenover dat de richtlijn vrij verkeer van personen hen

<sup>1</sup> Eind 2009 ontvingen 690 personen met een nationaliteit van een van de MOE-landen een bijstandsuitkering. Eind 2008 waren dit er 460. (www.cbs.nl) Het aantal WW-uitkeringen aan personen met een nationaliteit van een van de MOE-landen is gestegen van 107 in 2007 naar 1527 eind 2010 (bron: UWV).

expliciet uitsluit van het recht op bijstand. Dit is ook zo geïmplementeerd in de WWB.

Voor een verblijf van langer dan drie maanden geldt voor de EU-burgers een inschrijfplicht in de vreemdelingenadministratie. Bij deze inschrijving dienen zij aan te tonen dat zij hetzij economisch actief zijn (als werknemer of als zelfstandige), hetzij dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociale bijstandstelsel van het gastland.

EU-burgers behouden het verblijfsrecht zolang zij aan deze voorwaarden blijven voldoen. Indien zij niet meer aan de voorwaarden voldoen, kan dit verblijfsrecht worden beëindigd. Hieraan is wel de eis gekoppeld dat een beroep van een Unieburger op het bijstandstelsel van het gastland niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel mag leiden. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn vuistregels opgenomen om te bepalen of de Unieburger een onredelijk beroep op de bijstand doet. Hier is een koppeling gelegd tussen het verblijfsrecht en het beschikken over voldoende middelen van bestaan. Het kabinet is voornemens om de regels over verblijfsbeëindiging bij een beroep op bijstand zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 aan te scherpen.

Op dit moment informeren de gemeenten de IND als een EU-burger een beroep op de bijstand doet. Deze melding vindt plaats indien de GBA verblijfscode daartoe aanleiding geeft. De IND beoordeelt vervolgens pas achteraf of het ontvangen van bijstand gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van het verblijf. In de tussentijd wordt bijstand verleend. Het kabinet zal voorstellen de WWB op dit punt aan te passen. Een striktere koppeling tussen rechtmatig verblijf enerzijds en het beroep op bijstand anderzijds moet ertoe leiden dat vreemdelingen alleen bijstand krijgen als ze kunnen aantonen dat ze – óók bij een beroep op bijstand – rechtmatig in Nederland woonachtig zijn. Zolang de IND het rechtmatig verblijf nog niet heeft vastgesteld, wordt geen bijstand verleend. Randvoorwaarde hierbij is dat de IND tijdig een besluit neemt over het verblijfsrecht.

De doorverwijzing van vreemdelingen die een beroep op bijstand doen naar de IND, zal gaan gelden voor alle vreemdelingen bij wie er – juist vanwege het beroep op bijstand – redelijke twijfel is ontstaan aan de rechtmatigheid van het verblijf. Hiertoe moeten zij een schriftelijke verklaring van de IND aan de gemeente overleggen.

Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke vaardigheid voor een ieder om te kunnen (re-)integreren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kabinet is dan ook voornemens aan een beroep op bijstand de algemene voorwaarde te verbinden dat voor eigen rekening zo snel mogelijk een cursus gericht op het verwerven van de Nederlandse taal wordt gevolgd en dat deze met succes wordt afgerond.

#### *Acties bijstand:*

- De regels over verblijfsbeëindiging bij een beroep op bijstand worden aangescherpt voor alle vreemdelingen (EU en niet-EU).
- Vreemdelingen (EU en niet-EU) komen pas in aanmerking voor bijstand, nadat ze – vanwege het beroep op bijstand – bij de IND hun verblijfsrecht hebben laten vaststellen. Totdat er duidelijkheid is over het verblijfsrecht wordt de aanvraag van bijstand aangehouden.
- De IND zal tijdig een besluit nemen over het verblijfsrecht van vreemdelingen (EU en niet-EU).
- Gemeenten gaan bijstands aanvragen van vreemdelingen (EU en niet-EU) strikt toetsen aan het woonplaatscriterium van de WWB. Het woonplaatscriterium houdt in dat de vreemdeling het zwaartepunt van

zijn leven in Nederland moet hebben om voor een WWB-uitkering in aanmerking te komen. Het kabinet onderzoekt nader of voorlichting aan gemeenten volstaat of dat nadere regelgeving nodig is. Hierbij worden ook vergelijkbare woonplaatseisen in de volksverzekeringen en de belastingwetgeving betrokken.

- Aan bijstandsverlening wordt voor een ieder de algemene voorwaarde gekoppeld dat personen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zo snel mogelijk een cursus Nederlands moeten volgen en met goed gevolg afronden. Bij het niet, of niet volledig, voldoen aan deze verplichting wordt als sanctie de bijstand stopgezet of verlaagd.

#### *Ziektekostenverzekering en maatschappelijke opvang*

Een deel van de in Nederland verblijvende EU-burgers beschikt niet over een zorgverzekering. Sommige zorginstellingen, met name ziekenhuizen, ervaren in toenemende mate problemen vanwege de onmogelijkheid om vorderingen te innen. Rechtmatig in Nederland verblijvende EU-burgers die hier werken of ingezetene zijn, zijn verplicht zich te verzekeren tegen ziektekosten. Dat gebeurt niet in alle gevallen. Ook onder Nederlanders zijn er overigens burgers die hun verzekeringsplicht ontlopen. In verband daarmee is recent de wet opsporing en verzekering onverzekerden zorgverzekering van kracht geworden. Deze wet heeft tot doel onverzekerden op te sporen en in de gelegenheid te stellen zich alsnog te verzekeren. Als blijkt dat zij dat drie maanden na aanschrijving nog niet hebben gedaan, dan volgt een boete. Als zij na twee boetes nog altijd onverzekerd zijn, dan worden ze verzekerd door het College voor Zorgverzekeringen (waarvoor een bestuursrechtelijke premie verschuldigd is). Sinds de inwerkingtreding van deze wet worden onverzekerden door bestandsvergelijking opgespoord. De wet zal er dan ook aan bijdragen dat onverzekerdheid onder EU-burgers zal afnemen. Het voorlichtingsmateriaal over de verzekeringsplicht is in meerdere talen beschikbaar en wordt onder meer beschikbaar gesteld aan uitzendorganisaties.

Voorzieningen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn volgens art. 8 Wmo in beginsel voor bepaalde categorieën vreemdelingen (zoals werkende EU-burgers of mensen met een verblijfsvergunning) toegankelijk. Tot op heden is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 24, tweede lid, van de Europese Richtlijn (2004/38/EG) om EU-burgers die korter dan 3 maanden in Nederland zijn en werkzoekenden de aanspraak op Wmo-voorzieningen te ontzeggen. De afgelopen tijd is van de zijde van gemeenten gebleken dat er behoefte bestaat om de toegang tot de maatschappelijke opvang voor de bedoelde categorie EU-burgers te reguleren. Het kabinet bereidt daarom een wijziging van art. 8 Wmo voor, zodat gemeenten beter in staat worden gesteld om groepen EU-burgers voor wie de maatschappelijke opvang niet is bedoeld de toegang tot de opvang (en andere Wmo-voorzieningen) te weigeren. Overigens zal in acute noodsituaties, bijvoorbeeld in de vrouwenopvang of in geval van ernstige ziekte, de mogelijkheid blijven bestaan om niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen toch toe te laten. Een verplichting daartoe kan ook voortvloeien uit internationale verdragen.

Voorts zal het kabinet in de Wmo, net als in de WWB, regelen dat voorzieningen pas toegankelijk worden voor vreemdelingen nadat de IND heeft vastgesteld dat zij rechtmatig in Nederland verblijven. Ook hier geldt vanzelfsprekend een uitzondering voor acute noodsituaties.



#### *Acties zorg en maatschappelijke opvang:*

- Het kabinet spoort onverzekerde verzekeringsplichtigen op en stelt hen in staat zich alsnog te verzekeren, op straffe van een boete. In het uiterste geval worden ze verzekerd door het College voor Zorgverzekeringen.
- Het wordt makkelijker voor gemeenten om vreemdelingen voor wie de maatschappelijke opvang niet is bedoeld de toegang te ontzeggen. De Wmo wordt daartoe aangepast.
- Vreemdelingen die een beroep doen op maatschappelijke opvang moeten eerst aantonen dat ze rechtmatig in Nederland verblijven.
- Gemeenten gaan erop toezien dat voldaan wordt aan alle voorwaarden, voordat opvang wordt verleend.

### **6. Huisvesting**

Het probleem is dat er door de snelle toename van het aantal arbeidsmigranten de laatste jaren in Nederland een kwantitatief tekort aan logies en kamergewijze verhuur bestaat, vooral in land- en tuinbouwgemeenten. Het overgrote deel van de arbeidsmigranten is op zoek naar huisvesting via logies of kamergewijze verhuur; een kleiner deel is op zoek naar zelfstandige woonruimte. Daarom zoeken veel arbeidsmigranten huisvesting in de grote steden. Daar wonen zij in wijken waar de huren het laagst zijn en de woningen van mindere kwaliteit. Overbewoning en overlast zijn vaak het gevolg, doordat woningen in deze wijken opgekocht worden door (malafide) uitzendbureaus en huisjesmelkers voor (kamergewijze) verhuur aan MOE-landers.

De arbeidsmigranten zijn voor het vinden van adequate huisvesting primair zelf verantwoordelijk. De werkgevers die hen voor tijdelijk werk naar Nederland halen zijn moreel verantwoordelijk de arbeidsmigranten daarbij te ondersteunen. Een deel van de uitzendbureaus en werkgevers doet dit ook, steeds meer en beter. Echter, een deel van het aantal werkzame arbeidsmigranten in Nederland werkt voor malafide uitzendbureaus. Arbeidsmigranten die via deze uitzendbureaus werk verrichten, komen vaak terecht in een netwerk van huisjesmelkers en uitbuiters.

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. Daarbij neemt het Rijk de verantwoordelijkheden van gemeenten, maar ook van verhuurders, MOE-landers en de werkgevers niet over.

Van gemeenten waar veel MOE-landers aanwezig zijn (wonen of werken) wordt verwacht dat zij in hun woningvoorraadbeleid en woonruimteverdelingsbeleid rekening houden met deze instroom. Daarbij is sturing op de bestaande woningvoorraad door middel van een huisvestingsverordening een belangrijk lokaal instrument. Daar waar vrije locaties beschikbaar komen binnen de gemeentegrenzen, dient ook aan (tijdelijke of permanente) herontwikkeling voor MOE-landers gedacht te worden. Zowel het vroegtijdig betrekken van bewoners als bestuurlijke daadkracht zijn bij deze projecten belangrijke ingrediënten voor het welslagen ervan. Daarnaast vormen ook de prestatieafspraken met corporaties en andere verhuurders een belangrijk instrument. Zo heeft de gemeente Rotterdam afspraken gemaakt met uitzendbureaus en corporaties: tot 2014 verhuren de corporaties 1 500 bedden aan de uitzendbureaus. Het zijn kamers in complexen die op de nominatie staan om gesloopt te worden. Gelet op de doelgroep gaat het vooral om kamergewijze verhuur, maar ook andere vormen zijn mogelijk zoals tijdelijke verhuur (logies) via leegstaande kantoren of sloopwoningen. Voor corporaties die zich met name richten op de bouw en verhuur van reguliere huurwoningen is dit een relatief

nieuw terrein. De initiatieven die corporaties als Wonen Limburg nemen zijn stimulerend voor de sector.

Arbeidsmigranten uit Europa zijn niet als speciale aandachtsgroep genoemd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Toch kunnen corporaties, naast de reguliere huisvesting van arbeidsmigranten die hier langer blijven, een taak vervullen op het terrein van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Zeker in regio's met veel arbeidsmigranten is het ook gewenst dat zij deze taak oppakken.<sup>1</sup> Voor wat betreft de inzet van leegstaande kantoren voor de huisvesting van arbeidsmigranten heeft het kabinet reeds toegezegd om de Kamer in april 2011 een nieuw Bouwbesluit voor te leggen. Met dit Bouwbesluit wordt beoogd dat getransformeerde kantoren in de toekomst niet meer onder regels voor nieuwe woningen vallen.

Op dit moment wordt ervaring opgedaan met projecten waarbij kantoorgebouwen worden getransformeerd naar een andere bestemming. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden tot ombouw naar huisvesting voor arbeidsmigranten.

Verder is in het Algemeen Overleg (AO) met uw Kamer van 22 maart jl. over plattelandswoningen en de leegstand van kantoren een aantal toezeggingen gedaan. Tijdens dit AO is toegezegd dat voor de zomer van 2011 de staatssecretaris van Financiën zal ingaan op de fiscale aspecten die spelen rondom de aanpak van leegstaande kantoren.

Belangrijk is verder de toezegging dat de Kamer voor de zomer van 2011 een wetsvoorstel zal ontvangen inzake verlenging van de tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan tot tien jaar. De verlenging naar tien jaar zal in veel gevallen een rendabele exploitatie mogelijk maken.

Opgemerkt dient te worden dat voor zover ingeschat kan worden de mogelijkheid van transformatie van kantoren en andere panden naar huisvesting voor arbeidsmigranten nog in onvoldoende mate op het netvlies staat bij marktpartijen en gemeenten. Het verdient aanbeveling dat gemeenten inventariseren waar en onder welke voorwaarden een dergelijke transformatie mogelijk en wenselijk is.

Op dit moment werken werkgevers, vakbonden, gemeenten en het kabinet aan normen voor goede huisvesting. Deze worden opgenomen in de cao voor uitzendkrachten. De uitzendsector zelf gaat de handhaving uitvoeren: de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten in samenwerking met de Stichting Normering Arbeid. Als deze cao-afspraken algemeen verbindend worden verklaard, gelden de normen voor de hele branche, ook het malafide deel.

#### *Acties voor meer en betere huisvesting:*

- Gemeenten maken met corporaties prestatieafspraken over de bouw van logiesachtige huisvesting. Daar waar dit onvoldoende gebeurt zal het rijk gemeenten en corporaties aansporen.
- Het kabinet maakt afspraken met koepels van corporaties en studentencorporaties over samenwerking en kennisuitwisseling.
- Er komt een voorstel voor een nieuw Bouwbesluit, zodat getransformeerde kantoren benut kunnen worden voor tijdelijke huisvesting van bijvoorbeeld MOE-landers.
- Het kabinet verruimt de mogelijkheid van de tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan naar tien jaar. Hiermee worden de mogelijkheden voor een rendabele exploitatie vergroot.
- Er komen normen voor goede huisvesting in de cao voor uitzendkrachten. De sector handhaaft zelf die afspraken.

---

<sup>1</sup> Voor de verhuur van zowel zelfstandige woningen als kamers geldt dat de woningtoewijzing meetelt voor de 90% toewijzingsgrens voor inkomens onder de € 33 614 die de Europese regelgeving stelt. Nu zal dat meestal geen problemen opleveren, gelet op de inkomens van de meeste arbeidsmigranten. Ook bij kamerverhuur hoeft dit geen probleem te zijn, mits aan elke huurder een apart huurcontract wordt aangeboden. Woningen en kamers met een afzonderlijk contract die onder de € 652 worden verhuurd kunnen met staatsteun (i.e. borging door Waarborgfonds Sociale Woningbouw) worden gerealiseerd. Dat geldt niet voor logies.

Daar waar sprake is van huisjesmelkerij en illegale huisvesting moeten overbewoning en overlast worden aangepakt door een gedegen handhavingsbeleid van de gemeente. De aanpak door de Haagse pandbrigade in de gemeente Den Haag is hier een goed voorbeeld van. Dit vraagt overigens wel om een scherpe prioritering van de handhavingscapaciteit. De huisvestingsafspraken met werkgevers dragen op termijn bij aan het ontlasten van gemeenten bij hun handhaving. Het juridisch instrumentarium voor gemeenten om overlast aan te pakken voldoet. Tevens werkt het kabinet aan aanvullende mogelijkheden in de bouwregelgeving (bijvoorbeeld in de Woningwet) die gemeenten beter in staat stelt om een lik-op-stuk beleid te voeren bij de aanpak van illegale huisjesmelkers.

De SIOD geeft voorlichting aan gemeentelijke diensten Wonen over de relatie tussen dergelijke woonsituaties en mogelijke uitbuiting op de arbeidsmarkt.

Vaak is ook sprake van een onbalans tussen «werk- en woongemeenten»: arbeidsmigranten werken bijvoorbeeld in het Westland, en wonen in Den Haag of Rotterdam. Gemeenten moeten daarom veel actiever in regionaal verband afspraken maken met lokale betrokken partijen over de verdeling van het aanbod van huisvesting. Het kabinet gaat deze gemeenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau daartoe aansporen.

Binnen het door het kabinet geïnitieerde netwerk van gemeenten met een relatief groot aandeel migranten uit de MOE-landen, dat tweemaandelijks bijeenkomt, kunnen gemeenten kennis en ervaringen uitwisselen over knelpunten in de handhaving en huisvesting. Zo hebbengemeenten door onderlinge uitwisseling bijvoorbeeld de werkwijze rond toepassing van de bestuurlijke boete op basis van de Huisvestingswet verbeterd. Ook is besloten om in het nieuwe Bouwbesluit voor kamergewijze verhuur en logies normen voor het gebruiksoppervlak per persoon op te nemen die aansluiten bij de huidige lokale verordeningen.

Tot slot is er, in het verlengde van bovengenoemd netwerk, 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 het gaan om steun en bemiddeling tussen lokale en regionale partijen onderling. Dit team wordt afhankelijk van concrete vragen bemand door deskundigen van diverse departementen.

*Verdere acties bij huisvesting:*

- Gemeenten gaan actiever lik-op-stuk beleid voeren voor de aanpak van huisjesmelkerij. Het kabinet stelt hen daartoe beter in staat met aanvullende mogelijkheden in de bouwregelgeving.
- Gemeenten gaan veel actiever in regionaal verband afspraken maken met lokale betrokken partijen over de verdeling van het aanbod van huisvesting. Het kabinet gaat hen daartoe aansporen.

## **7. Inburgering**

*Taal en inburgering*

Een groot deel van de arbeidsmigranten uit de MOE-landen beheerst het Nederlands niet of nauwelijks. Dit belemmert hun functioneren op de werkvloer en hun integratie in onze samenleving.

Op dit moment worden arbeidsmigranten uit Europa niet verplicht in te burgeren. Het kabinet gaat in lijn met het regeerakkoord in Europees verband verkennen op welke wijze de integratie van EU-arbeidsmigranten

kan worden bevorderd. Dit gebeurt onder andere via Urbiscoop, het netwerk van een aantal Benelux- gemeenten met een vergelijkbare problematiek.

De gemeente Rotterdam heeft al extra initiatieven genomen om de participatie van arbeidsmigranten uit de MOE-landen aan taal- en inburgeringscursussen te stimuleren. Deze activiteiten vinden op maat in de wijken plaats. In 2010 hebben bijna 500 MOE-landers deelgenomen aan inburgeringstrajecten of zijn met een traject gestart. In de wijken waar veel MOE-landers wonen zijn extra voorlichtingsbijeenkomsten over het belang en nut van taal en inburgering georganiseerd. Ook de professionals (welzijnswerk, scholen, politie) zijn actief benaderd en gevraagd migranten uit de MOE-landen adequaat door te verwijzen naar aanbieders van taal-/inburgeringstrajecten.

De gemeente Den Haag heeft een laagdrempelige voorziening opgezet voor mensen die het Nederlands niet of onvoldoende beheersen, «Taal in de buurt». Jaarlijks nemen ook 250 arbeidsmigranten uit de MOE-landen deel aan deze taalcursussen. Het blijkt echter dat juist bij deze groep behoefte bestaat aan een op een beter arbeidsperspectief afgestemde taalbeheersing. Het betreft mensen die onder hun opleidingsniveau werken, maar willen doorstromen. In maart 2011 is daarom een pilot gestart die gericht is op het verbeteren van de taalvaardigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen, om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten en hun positie te verbeteren.

Den Haag biedt ook cursuspakketten op maat aan, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van bedrijven. Als werknemers zich willen scholen, dan richt de cursus zich op de taalvaardigheid die nodig is voor de betreffende beroepsopleiding. Ook kan een taal cursus specifiek op een bepaalde branche worden afgestemd. Lestijden, cursusduur en locatie sluiten aan op de wensen en mogelijkheden van het bedrijf. Op jaarbasis nemen in Den Haag 1 200 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa deel aan inburgeringstrajecten.

Landelijk namen in 2010 ongeveer 9 000 Europese arbeidsmigranten vrijwillig deel aan een inburgeringstraject via de gemeente. De belangstelling voor het gemeentelijke aanbod is sterk toegenomen ten opzicht van het jaar daarvoor. Tot 2013 zullen gemeenten hun budget voor inburgering ook benutten voor arbeidsmigranten die vrijwillig willen inburgeren, maar alleen indien zij budget overhouden nadat aan verplichte inburgeraars een aanbod is gedaan. Vanaf 2013 bestaat die specifieke mogelijkheid niet meer. Het is het voornemen van het kabinet dat dan de wijziging van de Wet inburgering in werking zal treden waarbij er een inburgeringsplicht geldt voor nieuwkomers uit derde landen. Dan zal het generieke budget op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs mede benut worden voor taallessen aan arbeidsmigranten. De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt in die zin aangepast.

Ook onderzoekt het kabinet de mogelijkheid van een sociaal leenstelsel voor de inburgering van migranten uit de MOE-landen.

Arbeidsmigranten die hier langere tijd verblijven, moeten ook zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inburgering. Om dit te stimuleren wordt het bestaande pakket voor zelfstudie aangevuld met begeleiding in de talen van de MOE-landers. Zo kan men (online) zelf de taal leren op een elementair niveau. Dit is ook een uitkomst voor degenen die met regelmaat een bepaald deel van het jaar hier verblijven en een deel van het jaar in eigen land.

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

#### *Acties taal en inburgering:*

- Het kabinet gaat in Europees verband verkennen hoe de integratie van EU-arbeidsmigranten bevorderd kan worden.
- Gemeenten bieden bij voldoende budgetruimte tot 2013 inburgeringstrajecten aan op basis van de Wet inburgering; vanaf 2013 benutten zij het budget educatie en beroepsonderwijs ook voor MOE-landers. De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt aangepast.
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid van een sociaal leenstelsel voor de inburgering van migranten uit de MOE-landen.
- Het bestaande pakket voor zelfstudie wordt aangevuld met begeleiding in de talen van MOE-landers. E-learning wordt gestimuleerd.
- Het kabinet overlegt met werkgevers over het bevorderen van taallessen op de werkvloer, bij voorkeur via caos.

#### *Onderwijs*

Met name de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Schiedam geven aan dat de instroom van leerlingen van arbeidsmigranten in het onderwijs in korte tijd is toegenomen. De extra instroom van deze leerlingen levert voor sommige instellingen (praktische) problemen op die deels worden veroorzaakt doordat instellingen onvoldoende op de hoogte zijn van bestaande financiële regelingen voor de eerste opvang van vreemdelingen.

In het basisonderwijs kunnen scholen aanspraak maken op extra faciliteiten voor leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn. Deze faciliteiten kunnen worden ingezet voor de eerste opvang van deze leerlingen. Daarnaast kunnen deze scholen gewichtsgeld krijgen voor leerlingen die voldoen aan de criteria van de gewichtenregeling. Ook scholen voor voortgezet onderwijs kunnen aanspraak maken op extra voorzieningen voor leerlingen die korter dan twee jaar in Nederland zijn (Leerplusarrangement). Daarnaast zijn er internationale schakelklassen. De internationale schakelklas (ISK) is er voor leerlingen van 12 tot en met 18 jaar die nog maar kort in Nederland zijn en het Nederlands niet of nauwelijks spreken. In deze klas volgen ze een cursus Nederlands, zodat ze daarna naar een gewone klas op de middelbare school kunnen.

Gebleden is dat niet alle scholen op de hoogte zijn van de mogelijkheden om aanspraak te maken op extra middelen of dat scholen de procedures om de middelen aan te vragen ingewikkeld vinden. Beter communicatie en informatievoorziening alsmede regionale samenwerking moeten uitkomst bieden om de mogelijkheden die bestaan beter te benutten. Het betreft o.a. de hierboven genoemde regelingen voor het primair en het voortgezet onderwijs. Ook het regionale zorgbudget kan voor specifieke problemen benut worden. Daarover moeten in regionaal verband afspraken gemaakt worden.

In het MBO wordt specifiek beleid gevoerd om schooluitval te voorkomen en een beter taalniveau te bevorderen. Dat is beschreven in het actieplan MBO. Dit beleid geldt voor alle MBO-deelnemers, inclusief de deelnemers uit MOE-landen. De adequate inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA brengt meer duidelijkheid voor het handhaven van de leerplicht waar

dat nodig is. Er zijn signalen dat een aantal kinderen in de leerplichtige leeftijd, niet naar school gaat.

*Acties onderwijs:*

- Betere communicatie en informatievoorziening alsmede regionale samenwerking moeten ervoor zorgen dat bestaande mogelijkheden beter benut worden.
- In regionaal verband afspraken maken voor het benutten van het zorgbudget voor leerlingen met specifieke problemen.
- Gemeenten zetten zich in om bij het handhaven van de leerplicht kinderen die geen onderwijs volgen beter in beeld te krijgen.

## **8. Verbljfsbeëindiging en terugkeer**

Gemeenten, met name de G4, hebben aangegeven dat zij te kampen met problemen die veroorzaakt worden door EU-burgers uit de MOE-landen. Zo wordt er steeds vaker een onevenredig beroep gedaan op de bijstand, wordt de dag- en nachtopvang in toenemende mate bezet door MOE-landers en is er onder deze groep sprake van overlast en criminaliteit.

Rijk en gemeenten hebben maatregelen in kaart gebracht die een striktere koppeling tussen het EU-verblijfsrecht en een beroep op het sociaalbijstandstelsel leggen, in relatie met zo nodig terugkeer naar het land van herkomst. Die koppeling dient ertoe om de EU-burger duidelijk te maken wat de consequenties zijn voor het recht op verblijf in ons land wanneer hij een beroep doet op het sociaalbijstandstelsel. Onder sociaalbijstandstelsel wordt in dit verband verstaan de maatschappelijke opvang en de bijstandsuitkering.

### *Algemeen*

EU-burgers hebben het recht om in ons land te verblijven als zij voldoen aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht zoals bepaald in de richtlijn inzake het vrij verkeer van personen. EU-burgers hebben het recht gedurende maximaal drie maanden in Nederland te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Voor een verblijf langer dan drie maanden in Nederland moet de EU-burger aantonen dat hij werknemer of zelfstandige is. Werkzoekenden, studenten en andere niet-actieven moeten tegen ziektekosten zijn verzekerd en over voldoende middelen van bestaan beschikken zodat zij niet ten laste komen van het sociaal bijstandstelsel. Hoofregel is dus dat EU-burgers die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.

### *Werkzoekenden*

Om effectiever te kunnen toetsen of werkzoekenden recht op verblijf in Nederland hebben, stelt het kabinet een toetsingskader op. Een onderdeel van dat toetsingskader zal zijn dat het verblijfsrecht van een werkzoekende alleen dan wordt erkend als hij of zij aantoonbaar wacht op de uitslag van een al in gang gezette sollicitatieprocedure of anderszins kan aantonen concreet uitzicht te hebben op werk. Indien de werkzoekende niet aan dit criterium voldoet en hij ook geen voldoende bestaansmiddelen heeft dan verliest hij zijn rechtmatig verblijf en moet hij Nederland verlaten.

### *Werkenden*

Hoofregel van de richtlijn is dat iemand die als werknemer of als zelfstandige werk verricht van meer dan marginale aard, als werknemer dient te worden beschouwd en verblijfsrecht heeft. Dat geldt ook wanneer de beloning ervoor minder is dan het sociaal minimum (hij kan dan recht op aanvullende bijstand hebben). Wordt degene werkloos, dan behoudt hij de status van werknemer. De duur van het recht op verblijf is dan afhankelijk van de tijd die is gewerkt: zes maanden rechtmatig verblijf na werken korter dan een jaar en rechtmatig verblijf voor onbepaalde tijd na werken langer een jaar. Het gevolg van het laatste is, dat iemand die langer dan een jaar in Nederland heeft gewerkt en sindsdien werkloos is, rechtmatig verblijf voor onbepaalde tijd heeft, ook als hij over onvoldoende middelen van bestaan beschikt. Daarmee ontstaat vervolgens een recht op bijstand. Het kabinet brengt in kaart welke actie in Europees verband moet worden ondernomen om te bewerkstelligen dat de richtlijn op dit punt wordt gewijzigd. Doel is te bereiken dat het verblijfsrecht vervalt indien betrokkene langer dan een jaar, en korter dan vijf jaar, in Nederland heeft gewerkt en onvoldoende bestaansmiddelen heeft.

### *Niet-actieven*

Een van de belangrijkste voorwaarden voor een verblijf langer dan drie maanden is dat EU-burgers moeten beschikken over voldoende middelen van bestaan. Wordt binnen de eerste vijf jaar niet aan die voorwaarde voldaan, dan is er geen sprake van rechtmatig verblijf. Om dat te toetsen wordt na drie maanden verblijf het vreemdelingenregister geraadpleegd; inschrijving in dit register is verplicht. Dit gebeurt op het moment dat de gemeentelijke sociale dienst de IND inschakelt om het verblijfsrecht te toetsen. Bij de inschrijving van niet-actieve EU-burgers wordt strikt getoetst of aan alle verblijfsvoorwaarden van de richtlijn wordt voldaan. Indien dat niet het geval is wordt het verblijf beëindigd. Van die EU-burgers die aanvankelijk wel voldeden aan de verblijfsvoorwaarden, maar waarvan gedurende de eerste vijf verblijfsjaren blijkt dat zij niet meer over voldoende middelen van bestaan beschikken, wordt beoordeeld of de beëindiging van het verblijf proportioneel is. Daarbij wordt rekening gehouden met juridische waarborgen tegen verwijdering zoals artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Het kabinet zal de mogelijkheden in kaart brengen voor het aanscherpen van de regels omtrent het ontzeggen van het verblijf aan deze categorie EU-burgers.

### *Samenwerking gemeenten, de IND en DT&V*

Snelle en volledige informatie-uitwisseling tussen gemeenten, IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is cruciaal om snel het recht op verblijf vast te stellen of te beëindigen van EU-burgers die een onredelijk beroep doen op het sociale bijstandstelsel. Gemeenten zijn er nadrukkelijk op gewezen alle afspraken over informatie-uitwisseling met de IND na te komen zodat snel en adequaat kan worden gehandeld. Het gaat hier met name om het door de gemeenten aanleveren van uniforme en volledige informatie over de EU-onderdaan bij de IND, zodat deze dienst snel kan beslissen over rechtmatig verblijf of verblijfsbeëindiging en de gemeente en de DT&V kan informeren over de beslissing.

De afspraken over informatie-uitwisseling, zoals genoemd in de verzamelbrief van de minister van SZW van 24 december 2009, worden geactualiseerd.

### *Vrijwillige terugkeer*

Gemeenten gaan zich extra inzetten om vrijwillige terugkeer van vooral kwetsbare groepen te bewerkstelligen. Het gaat om mensen die een vorm van psychische of medische begeleiding nodig hebben. Zo heeft de gemeente Utrecht een project opgezet met een zustergemeente in Polen. Doel van dat project is EU-burgers terug te brengen naar Polen waar zij in een zorginstelling worden opgevangen («warme» overdracht). De gemeente Den Haag heeft sinds januari 2011 veertien dakloze MOE-landers vrijwillig naar het land van herkomst laten terugkeren. Het faciliteren van vrijwillige terugkeer is belangrijk, omdat het vrijwillige karakter de slagingskans van resocialisatie in het land van herkomst vergroot.

Ook werkgevers moeten een rol spelen bij de terugkeer van EU-burgers die door hen naar Nederland zijn gehaald en geen werk meer hebben. Het kabinet zal werkgevers aansporen hun verantwoordelijkheid te nemen. Zo werkt een groot uitzendbureau op dit moment samen met een hulpverleningsorganisatie in Polen aan de begeleide terugkeer van Polen die geen werk meer hebben.

### *Gedwongen terugkeer*

Van EU-burgers die zijn veroordeeld voor een misdrijf kan het recht op verblijf worden beëindigd. Zij kunnen, als sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Nederlandse samenleving, aansluitend ongewenst worden verklaard. Dat betekent dat zij Nederland gedwongen moeten verlaten zodra de strafsanctie is voldaan. Doen zij dat niet dan wordt de DT&V ingeschakeld om betrokkene te verwijderen.

Sinds februari van dit jaar heeft het kabinet nieuw beleid afgekondigd dat inhoudt dat EU-burgers die meerdere malen zijn veroordeeld voor misdrijven (veelplegers) en waarbij de afzonderlijke delicten op zichzelf niet zwaar genoeg zijn voor ongewenstverklaring, tot ongewenst vreemdeling worden verklaard en uit Nederland worden verwijderd.

Overigens is de EU-onderdaan in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor zijn terugkeer naar het land van herkomst. Indien hij zich na de wettelijke vertrektermijn van 28 dagen nog in Nederland bevindt, is gedwongen vertrek aan de orde.

### *Verblijfsbeëindiging en maatschappelijke opvang*

Bij wijze van een pilot wordt het rechtmatig verblijf beëindigd van EU-burgers die een onredelijk beroep op de maatschappelijke opvang doen, analoog aan het beëindigen van het rechtmatig verblijf van EU-burgers die een onredelijk beroep op bijstand doen. Na beëindiging van het verblijfsrecht moeten zij Nederland verlaten binnen de wettelijke vertrektermijn van 28 dagen. Als zij daar niet aan voldoen volgt overdracht aan de DT&V. De maatregel is bedoeld om oneigenlijk gebruik van de maatschappelijke opvang door EU-burgers te voorkomen en ligt in het verlengde van de extra inspanningen die gemeenten zullen leveren om te voorkomen dat EU-burgers in de maatschappelijke opvang terecht komen en de aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie hoofdstuk 5). Om te voorkomen dat deze groep gedurende of na de 28 dagentermijn buiten het zicht van de overheid raakt wordt onderzocht of hen bijvoorbeeld een meldplicht kan worden opgelegd en worden ook andere mogelijke oplossingen in kaart gebracht.



#### *Acties verblijfsbeëindiging en terugkeer:*

- Bij inschrijving van EU-burgers in het vreemdelingenregister van de IND zal strikt getoetst worden of aan alle verblijfsvoorwaarden van de richtlijn wordt voldaan. Indien dat niet het geval is wordt het verblijf beëindigd.
- Bij inschrijving in het vreemdelingenregister van de IND van EU-burgers die naar Nederland komen om werk te zoeken, geldt in het vervolg dat zij na drie maanden geen rechtmatig verblijf hebben tenzij zij kunnen aantonen zicht op werk te hebben.
- Het kabinet zet in op aanpassing van de richtlijn inzake het vrij verkeer van personen om te realiseren dat een EU-burger die langer dan een jaar en korter dan vijf jaar in Nederland heeft gewerkt, en sindsdien werkloos is en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, het verder verblijf wordt ontzegd.
- De afspraken tussen de IND en gemeenten omtrent informatie-uitwisseling worden geactualiseerd.
- Gemeenten zetten zich actief in voor vrijwillige terugkeer van kwetsbare groepen.
- Het kabinet wijst werkgevers op hun verantwoordelijkheid voor de terugkeer van EU-burgers die geen werk (meer) hebben.
- EU-burgers die meerdere keren zijn veroordeeld voor een misdrijf worden ongewenst verklaard. Zij worden gedwongen Nederland te verlaten.
- In een pilot van Rijk en gemeenten wordt het verblijf beëindigd van EU-burgers die een beroep doen op maatschappelijke opvang.

#### **9. Vervolg**

De maatregelen in deze brief vormen een robuust pakket, waarmee het kabinet arbeidsmigratie uit de MOE-landen ook in de toekomst in goede banen wil leiden. Dat is ook nodig. De arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese landen is de laatste jaren sterk gestegen. Volgens de laatste schattingen zijn er inmiddels ongeveer 200 000 arbeidsmigranten in Nederland. Dat aantal kan de komende jaren nog verder toenemen, onder andere door het wegvallen van de verplichte tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië per 1 januari 2014. De Tweede Kamer ontvangt dit najaar een kabinetsstandpunt over de tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië.

Deze brief maakt opnieuw duidelijk dat arbeidsmigratie positieve, maar ook negatieve effecten heeft. Onze economie heeft er baat bij, indien de arbeidsmigranten moeilijk vervulbare vacatures vervullen. Maar sommige migranten hebben inmiddels geen werk meer. Het kabinet wil voorkomen dat migranten hier voor langere tijd blijven, terwijl ze niet werken en dus niet integreren in de samenleving. Dit leidt tot overlast en een beroep op sociale voorzieningen – bijvoorbeeld uitkeringen en opvang – die niet voor hen bedoeld zijn. Ook treedt het kabinet op tegen uitbuiting, oneerlijke concurrentie en overbewoning.

Met deze maatregelen kunnen niet alle knelpunten onmiddellijk worden opgelost. Sommige maatregelen uit deze brief kunnen direct worden uitgevoerd, voor andere is overleg nodig met betrokkenen en weer andere maatregelen vergen wetswijziging of zelfs wijziging van Europese regelgeving. Rijk en gemeenten hebben afgesproken om gezamenlijk te bewaken dat de maatregelen daadwerkelijk leiden tot het gewenste resultaat, onder meer in een halfjaarlijks bestuurlijk overleg. Indien dit niet het geval is, worden alternatieve of aanvullende maatregelen genomen.

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