



# Samen komen we verder

Fenomeenonderzoek naar de  
inzet van arbeidsmigranten  
in de grensregio

1 september 2021

**Opdrachtgever:**

Provincie Overijssel, provincie Gelderland, provincie  
Limburg, Bezirksregierung Keulen, Bezirksregierung  
Düsseldorf en Bezirksregierung Münster

**Opdrachtnemer:**

RIEC Oost-Nederland

# Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen .....	3
Managementsamenvatting .....	5
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Relevantie .....	9
<b>2. Onderzoeksopzet</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Probleemschets</b> .....	<b>13</b>
3.1 Algemene statistieken.....	13
3.2 Politieregistraties en MMA meldingen .....	14
3.3 Signalen uit de praktijk.....	14
3.3.1 Ondernemingsbeelden.....	14
3.3.2 Casuïstiek .....	15
3.3.3 Interviews .....	17
<b>4. Bestuurlijk handelingsperspectief</b> .....	<b>20</b>
4.1 Zicht vergroten.....	20
4.1.1 Registraties.....	21
4.1.2 Meldingsbereidheid .....	22
4.2 Grensoverschrijdende samenwerking.....	22
4.2.1 Samenwerking binnen de eigen gemeente- en landsgrenzen.....	22
4.2.2 Samenwerking tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen.....	24
4.2.3 Samenwerking binnen Europa.....	25
<b>5. Conclusie</b> .....	<b>29</b>
<b>6. Discussie</b> .....	<b>30</b>
Bronvermelding.....	32
Bijlage I: Respondentenlijst.....	34
Bijlage II: Topic lijst .....	35
Bijlage III: Indicatoren en cijfers .....	36

# Lijst met afkortingen

RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
EU	Europese Unie
IBP	Interbestuurlijk Programma
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
RNI	Registratie Niet-ingezetenen
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
AVIM	Afdeling Vreemdelingen Identiteit en Mensenhandel
OMG	Outlaw Motorcycle Gang
MMA	Meld Misdaad Anoniem
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
BSN	Burgerservicenummer
ID	Identiteit
ZZP	Zelfstandigen zonder personeel
SNF	Stichting Normering Flexwonen
REVA	Registratie Eerste Verblijfsadres
BRP	Basisregistratie Personen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
FRIT	Flexibel Regionaal Interventie Team
DIGW	Domein overstijgende Informatie Geregistreerde Werkwijze
KMar	Koninklijke Marechaussee
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
ELA	European Labour Authority
KVK	Kamer van Koophandel
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing





1 km



# Managementsamenvatting

Arbeidsuitbuiting als onderdeel van mensenhandel<sup>1</sup> is een bekend en hardnekkig fenomeen. Als gevolg van de Covid-19 pandemie zijn er meer controles uitgevoerd om brandhaarden te traceren en besmettingen te voorkomen. Tijdens deze controles zijn diverse situaties aangetroffen waarbij sprake leek te zijn van arbeidsuitbuiting binnen een grensoverschrijdende context. Het ontbreekt echter aan goed zicht op de aard en omvang van het probleem. Dit inzicht is van belang gezien het structurele karakter van de inzet van arbeidsmigranten binnen diverse sectoren in de grensregio. Door de vergrijzing in ons land zijn arbeidsmigranten een onmisbare schakel in onze economie en samenleving, en zal dit probleem dan ook alleen maar verder gaan toenemen.

Er is behoefte aan meer zicht op de bestuurlijke mogelijkheden om misstanden rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio aan te pakken of zelfs te voorkomen. Daarbij is meer zicht op de aard en omvang van dit fenomeen essentieel om te komen tot een passend bestuurlijk offensief in de grensregio. In opdracht van de provincies Overijssel, Gelderland en Limburg en de Bezirksregeringen Keulen, Düsseldorf en Münster, heeft het RIEC Oost-Nederland een fenomeenonderzoek uitgevoerd naar arbeidsmigranten in de grensregio in relatie tot ondermijning door arbeidsuitbuiting.

Het doel van dit onderzoek is het genereren van meer inzicht in de activiteiten rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio Nederland en Noordrijn-Westfalen en het bieden van richting aan een doeltreffend bestuurlijk handelingsperspectief om dit fenomeen tegen te gaan.

Hierbij staan de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

*Welke grensoverschrijdende aspecten spelen een rol bij de inzet van arbeidsmigranten en welke (onbedoelde) faciliterende werking kunnen deze aspecten hebben bij het ontplooiën van mogelijke ondermijnende activiteiten?*

*Welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er voorhanden om barrières op te werpen tegen deze 'gelegenheden' voor mogelijke ondermijnende activiteiten?*

Het onderzoek is uitgevoerd met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk een literatuurstudie, semigestructureerde interviews en data-analyse.

## Meer inzicht is de eerste stap

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op het fenomeen, maar wel vermoeden dat het probleem groter is dan waar zij zicht op hebben. Wanneer gekeken wordt naar het grensoverschrijdende karakter, dan manifesteert deze zich veelal in de huisvesting in Duitsland en de tewerkstelling in Nederland. Hierbij is doorgaans sprake van betrokkenheid van Nederlandse uitzendbureaus. Er is echter geen actueel en compleet beeld over aantallen, identiteiten, woon-/werkomstandigheden of ondermijnende factoren bij de inzet van arbeidsmigranten in de grensstreek. Gemeenten zien dit fenomeen met name terug in overlastsituaties, overbewoning en slechte woonomstandigheden. Dit betekent dat gemeenten te maken krijgen met onderwerpen die raken aan het thema arbeidsmigranten, maar zij beschikken niet over de achterliggende informatie of mogelijkheden om deze misstanden bij de wortel aan te kunnen pakken. De beperkte informatiepositie van gemeenten wordt beïnvloed door een beperkte mate van registratie, (grensoverschrijdende) informatie-uitwisseling en samenwerking, lage meldingsbereidheid, afwezigheid van bevoegdheden en onvoldoende capaciteit voor controles en handhaving. De versnippering van informatie en bevoegdheden draagt bij aan de complexiteit van de aanpak van het fenomeen.

## Wat kan het lokale bestuur doen?

In zowel Nederland als Duitsland is er volop aandacht voor het probleem en zijn er actuele ontwikkelingen die meer handvatten voor de aanpak moeten bieden. Daarbij dienen de grensoverschrijdende aspecten, zowel belemmeringen als mogelijkheden, een nadrukkelijke rol te gaan vervullen. De eerste stap binnen het bestuurlijk handelingsperspectief voor gemeenten betreft het vergroten van het zicht op het fenomeen. Hierbij gaat het om het vergroten van de huidige informatiepositie en (grensoverschrijdende) samenwerking op dit thema. In hoofdstuk 4 staan verschillende lopende en nieuwe initiatieven genoemd die hier positief aan bij kunnen dragen en daarmee kunnen leiden tot meer zicht op dit fenomeen in de grensregio.

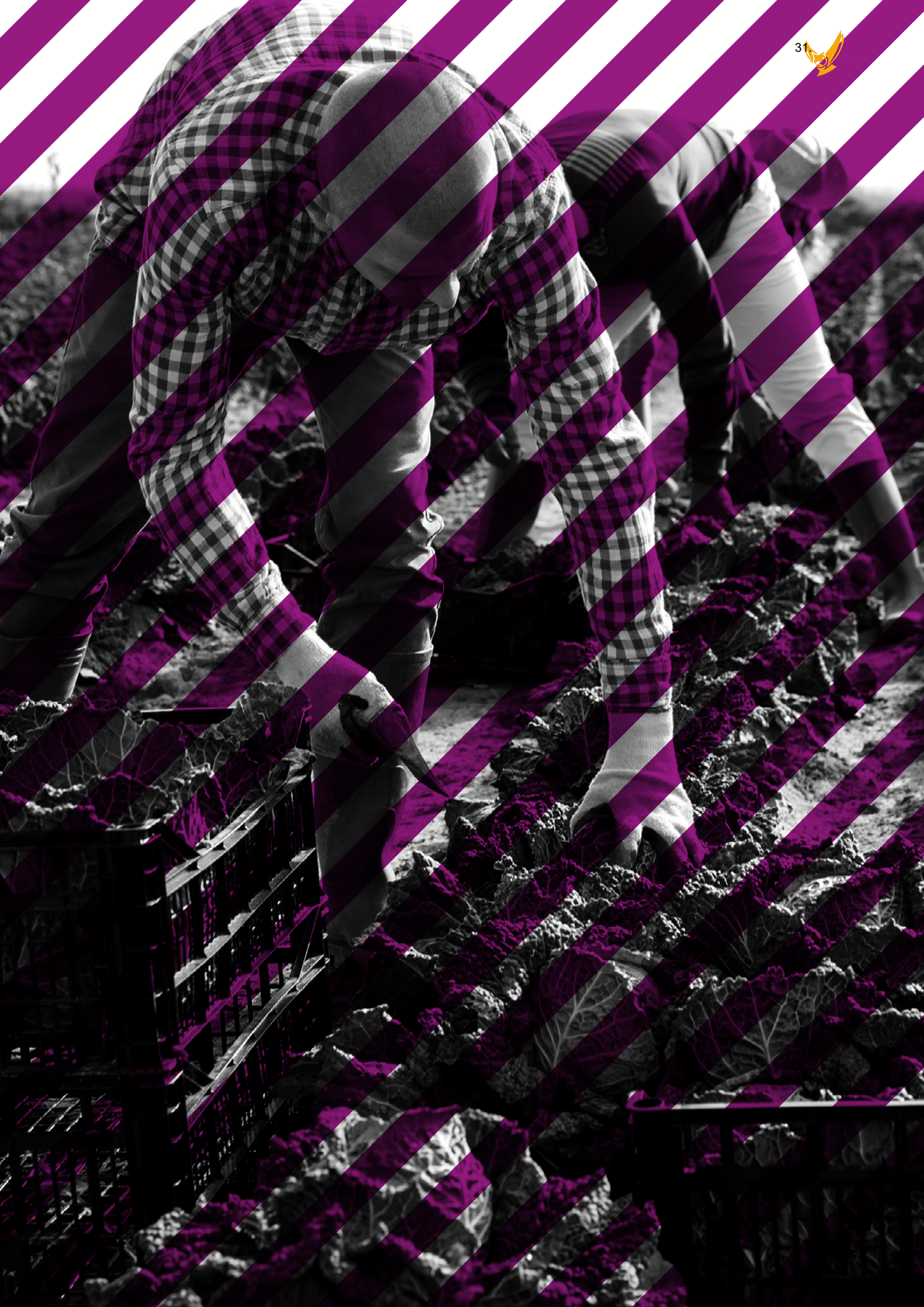
<sup>1</sup> Mensenhandel wordt gedefinieerd als het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten.

De belangrijkste aanbevelingen voor op korte termijn betreffen:

- Verbeter de informatiepositie met betrekking tot de inzet van arbeidsmigranten in de eigen gemeente en grensstreek. Het inzetten op het registreren van arbeidsmigranten en het verhogen van de meldingsbereidheid van arbeidsmigranten kan daarbij een belangrijke rol spelen.
- Verstevig deze informatiepositie door samen te werken met naburige gemeenten, zowel in eigen land als grensoverschrijdend. Maak daarbij ook gebruik van andere instanties in de keten. Hierbij staat met name de informatie-uitwisseling en gezamenlijke controles centraal, waarbij onvoldoende capaciteit en de afwezigheid van bevoegdheden en mogelijkheden tot informatiedeling als knelpunten worden ervaren.
- Investeer verder in de werkprocessen en contacten die tijdens de pandemie zijn ontstaan tussen de partners. Gebruik daarvoor de goede basis die er nu ligt.

Tijdens controles zijn diverse situaties aangetroffen waarbij sprake leek te zijn van arbeidsuitbuiting binnen een grensoverschrijdende context. Het ontbreekt echter aan goed zicht op de aard en omvang van het probleem.







# 1. Inleiding

## “Doe nog snel iets aan uitbuiting arbeidsmigranten”

Bovenstaande noodkreet is de titel van een nieuwsartikel uit het NRC van 15 juni jl.<sup>2</sup> Hierin staat dat er al jaren te weinig aandacht is voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Gewezen wordt op de vijftig arbeidsmigranten die een maand eerder op elkaar gestapeld werden aangetroffen in vuile en onveilige kamers in het Limburgse Linne. In diezelfde periode werden tientallen Bulgaren in slechte woonomstandigheden aangetroffen in de Schilderswijk in Den Haag. Een brand bracht deze situatie aan het licht.

Bovengenoemde voorbeelden staan niet op zichzelf en zijn slechts het topje van een grotere ijsberg aan problematiek die zich afspeelt rondom het thema arbeidsmigranten. Dit geldt ook voor de grensregio waar gezien wordt dat Nederlandse uitzendbureaus arbeidsmigranten over de grens in Duitsland huisvesten. Het gebrek aan controle leidt ertoe dat velen onder de radar blijven.<sup>3</sup>

Om te weten op welke locaties controles gehouden moeten worden is het van belang om inzichtelijk te hebben waar zich arbeidsmigranten in de grensregio bevinden. De overheid heeft daarentegen in beperkte mate zicht op deze doelgroep.<sup>4</sup> Zo is van de helft van de arbeidsmigranten in Twente, 12.000 naar schatting, niet bekend waar zij wonen.<sup>5</sup> In veel gevallen, net zoals hierboven, wordt er bij toeval op een uitbuitingsituatie gestuit.

De noodzaak van meer zicht op de problematiek rondom de inzet van arbeidsmigranten wordt eveneens ingegeven door het structurele karakter van de inzet van arbeidsmigranten binnen Europa. Door de vergrijzing zijn arbeidsmigranten een onmisbare schakel in de economie en samenleving. Dit probleem zal dan ook niet vanzelf verdwijnen, eerder toenemen. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland.

### 1.1 Aanleiding

Tijdens de coronacrisis is een vergrootglas komen te liggen op de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Zo zijn op diverse plekken misstanden bij de inzet van arbeidsmigranten aan het licht gekomen doordat zich brandhaarden ontwikkelden van coronabesmettingen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij slachterijen in de grensregio die noodgedwongen moesten sluiten om verdere uitbraken te voorkomen.

De groep kwetsbaren die zich op de arbeidsmarkt bevinden is echter een stuk groter dan de enkele gevallen die in de media aan bod komen. Het gaat in Nederland naar schatting om 878.000 personen, waarvan het merendeel (EU-)arbeidsmigranten betreft. Deze arbeidsmigranten verrichten doorgaans laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid. Dit gebeurt in sectoren als de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak, horeca en de vleesverwerkende industrie. Hetgeen dat hen kwetsbaar maakt betreft de meervoudige afhankelijkheid van de werkgever en/of het uitzendbureau. Verderop in dit rapport leest u meer over de verschillende factoren die deze afhankelijkheid in de hand werken.

Wanneer gekeken wordt naar het gebruik van de grens tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen bij de inzet van arbeidsmigranten, dan wordt gezien dat zowel in de Duitse als in de Nederlandse media onderwerpen zoals (slechte) huisvesting, uitbuiting, (malafide) uitzendbureaus en overlast terugkomen. In de meeste gevallen gaat het om arbeidsmigranten die onder

2 Doe alsnog snel iets aan uitbuiting arbeidsmigranten. (2021, 15 juni). NRC. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/15/doe-als-nog-snel-iets-aan-uitbuiting-arbeidsmigranten-a4047283>

3 Bouten, J. (21 juli 2020). Duitse en Nederlandse gemeenten: uitzendbureaus misbruiken gebrek aan controle arbeidsmigranten. De Limburger. Geraadpleegd via [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200720\\_00168787](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200720_00168787)

4 Van der Meulen, G., Steegman, S., Klouwen, B., & Klouwen, K. (2020). Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel (Eindrapport) Decisio. Geraadpleegd via [https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel\\_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten\\_20012020.pdf](https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten_20012020.pdf)

5 Ponsteen, S. (5 mei 2021). Een stadion vol arbeidsmigranten in Twentse gemeenten, maar waar wonen ze? Tubantia. Geraadpleegd via <https://www.tubantia.nl/enschede/een-stadion-vol-arbeidsmigranten-in-twentse-gemeenten-maar-waar-wonen-ze-afffd28b/>

contract staan bij een Nederlands uitzendbureau. Deze arbeidsmigranten werken voor bedrijven die in Nederland gevestigd zijn, maar zij zijn gehuisvest in Duitsland.

Deze manier van huisvesten is niet direct een criminele grensoverschrijdende handeling. Echter, deze “praktijken” kunnen wel degelijk een obstakel voor overheden vormen bijvoorbeeld bij toezichthouden op geldende wet- en regelgeving en zo nodig het handhaven. Hierdoor kan meer mogelijkheid ontstaan voor het misbruiken van de legale infrastructuur, maar ook voor andere criminele handelingen, die door ontbrekend toezicht onopgemerkt blijven.

De verwachting dat het aantal arbeidsmigranten de komende jaren alleen maar toe gaat nemen, maakt het verkrijgen van meer zicht op de aard en omvang van deze problematiek des te urgenter. Daarbij dient men zich er bewust van te zijn dat we te maken hebben met een complex fenomeen, waarbij de noodzaak van de inzet van arbeidsmigranten in verschillende sectoren gepaard gaat met uitbuitingsmogelijkheden waar overheden hun ogen niet voor kunnen sluiten.

## 1.2 Doelstelling

Het ontbreekt de Nederlandse en Duitse overheid aan zicht op misstanden gerelateerd aan arbeidsmigranten die in de grensregio werken en/of wonen. Het is ook niet altijd even duidelijk in hoeverre we te maken hebben met grensoverschrijdende criminaliteit, legitieme en onschuldige praktijken die onafhankelijk van de grens zijn, of louter slim gebruik van verschillende wetten en overheden met bijbehorend beleid.

Naast vragen omtrent de aard en omvang van de problematiek bestaat er behoefte aan meer zicht op de bestuurlijke mogelijkheden van gemeenten om deze problematiek aan te pakken of zelfs te voorkomen. Voor een passend bestuurlijk offensief in de grensgemeenten is het van belang dat er allereerst meer zicht komt op de problematiek rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio zodat de aanpak van gemeenten hier gericht op in kan spelen.

De focus van dit onderzoek ligt dus niet op het opsporen van malafide personen of bedrijven rondom de inzet van arbeidsmigranten, maar meer op de vraag welke gelegenheden de grens biedt voor uitbuiting van arbeidsmigranten. Hierbij is van belang welke (onbewuste) voordelen “de grens” biedt, zodat er meer inzicht kan worden verkregen in de vraag waarom

er zo vaak grensoverschrijdend geacteerd wordt bij het inzetten van arbeidsmigranten. Daarnaast wordt gepoogd om beter in beeld te krijgen met welke problematiek, gerelateerd aan de inzet van arbeidsmigranten, gemeenten in de grensregio te maken hebben.

Deze combinatie van een theoretische en praktijkgerichte benadering heeft tot doel om meer inzicht te genereren in hetgeen dat zich voordoet op dit thema in de grensregio en richting te bieden aan een doeltreffend bestuurlijk handelingsperspectief.

## 1.3 Relevantie

De relevantie van dit fenomeenonderzoek is meerledig:

### *Groeiend fenomeen*

De uitbraak van COVID-19 heeft diverse kwetsbare situaties van de wijze waarop arbeidsmigranten ingezet worden aan het licht gebracht. In Nederland zijn veel arbeidsmigranten en dat aantal blijft jaarlijks groeien.<sup>6</sup> De Nationaal Rapporteur<sup>7</sup> geeft aan dat het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting in Nederland eigenlijk alleen maar toeneemt.

### *Mensenhandelbeleid 2022*

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op lokaal niveau (meer) inzetten op de aanpak van mensenhandel waar arbeidsuitbuiting als subthema onder valt. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is afgesproken dat in 2022 alle Nederlandse gemeenten beleid hebben voor de aanpak van mensenhandel, en dat er sprake is van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren.

### *Beperkte zichtbaarheid*

Om te komen tot een sluitende aanpak op deze thematiek is het van belang om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van het fenomeen. Dit betekent ook het hebben van goed inzicht in lokale verschijningsvormen. Het daadwerkelijke aantal arbeidsmigranten in Nederland is niet duidelijk. Dit geldt ook voor het aantal arbeidsmigranten in uitbuitingssituaties. Zo zijn er vermoedelijk meer daadwerkelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting dan dat er in de registraties van CoMensha voorkomen.

### *Focus*

Binnen het thema mensenhandel gaat op dit moment ook minder focus uit naar arbeidsuitbuiting in tegenstelling tot de

<sup>6</sup> Vakgroep Analyse & Onderzoek. (2021). Rapport arbeidsmigranten. Inspectie SZW. Geraadpleegd via <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2021/01/14/rapporten-over-werken-tijdens-de-coronapandemie>

<sup>7</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

overige vormen van mensenhandel, zoals seksuele en criminele uitbuiting. Zo is het zicht op de locaties van arbeidsmigranten beperkt en nog minder is bekend rondom de uitbuitingssituaties. Daarnaast is niet duidelijk welke rol de grens speelt bij het uitbuiten van arbeidsmigranten.

### *Lage pakkans*

Doordat de aanpak van arbeidsuitbuiting in vergelijking met andere vormen van mensenhandel (sterk) achterblijft, is de pakkans ook relatief klein(er). Dit kan averechts werken op de gelegenheid en aantrekkelijkheid om arbeidsmigranten uit te buiten. Daarom is een aanpak nodig die zich richt op de verdienmodellen en barrières die het moeilijker maken werknemers uit te buiten.

### *Bewijslast*

Gemeenten beschikken over een ander instrumentarium dan het strafrecht, waardoor het probleem op andere wijze kan worden aangepakt dan uitsluitend de repressieve aanpak. De moeilijkheden binnen de strafrechtelijke aanpak op dit thema onderschrijven des te meer het belang van een bestuurlijke aanpak.

### *Begin lokaal*

Zoals de Nationaal Rapporteur aangeeft is het van belang om op lokaal niveau inzicht te hebben in kwetsbare sectoren en werknemers om richting te kunnen bieden aan een effectieve en gerichte lokale en regionale aanpak. Goed inzicht op deze niveaus draagt bij aan beter landelijk zicht op de problematiek en een effectievere aanpak.

Voor een passend bestuurlijk offensief in de grensgemeenten is het van belang dat er allereerst meer zicht komt op de problematiek rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio zodat de aanpak van gemeenten hier gericht op in kan spelen.





## 2. Onderzoekopzet

De twee hoofdvragen, die in dit onderzoek centraal staan, luiden:

### Hoofdvraag 1:

*welke grensoverschrijdende aspecten spelen een rol bij de inzet van arbeidsmigranten en welke (onbedoelde) faciliterende werking kunnen deze aspecten hebben bij het ontplooiën van mogelijke ondermijnende activiteiten?*

Binnen het kader van dit onderzoek ligt de focus van grensoverschrijdende ondermijnende activiteiten met name op vormen van arbeidsuitbuiting. Echter, mocht het gedurende het onderzoek blijken dat ook andere ondermijnende activiteiten aan de orde zijn, dan worden ook deze aspecten van ondermijning meegenomen in het onderzoek.

Zodra duidelijk(er) is waar in het proces van de inzet van arbeidsmigranten kwetsbaarheden zitten in termen van ondermijning en de rol van de grens hierbij, kan gekomen worden tot een inhoudelijke vertaalslag naar een bestuurlijk handelingsperspectief. Hierbij staat de tweede onderzoeksvraag centraal:

### Hoofdvraag 2:

*welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er voorhanden om barrières op te werpen tegen deze 'gelegenheden' voor mogelijke ondermijnende activiteiten?*

Om antwoord te kunnen geven op bovengenoemde hoofdvragen, worden de volgende deelvragen opgesteld:

- Op welke manieren ziet men het gebruik van de Duits-Nederlandse grens op lokaal niveau terug bij de inzet van arbeidsmigranten?
- Wat zijn de verschillen in de wetten/beleid omtrent het inzetten van arbeidsmigranten en de handhaving hiervan in Nederland en Duitsland, en welke mogelijkheden biedt dit voor misbruik?
- Hoe is de samenwerking tussen de bevoegde instanties in Nederland en Duitsland bij de inzet van arbeidsmigranten?
- Welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er om (meer) barrières op te werpen tegen de kwetsbaarheden die de grensstreek kenmerken?

Voor dit onderzoek worden verschillende analysemethoden gebruikt, namelijk een literatuurstudie, semigestructureerde interviews en data-analyse.

### Literatuurstudie

Het onderzoek start met een literatuurstudie waarbij relevante literatuur en media artikelen worden verzameld en bestudeerd. Daarbij zal gestart worden te kijken naar reeds uitgevoerde onderzoeken op dit gebied. Naast informatie op meer algemeen niveau van het thema zal specifiek gezocht worden op het onderwerp "inzet van arbeidsmigranten in de grensregio". Daarbij gaat aandacht uit naar informatie omtrent de problematiek in de grensregio, bestuurlijke mogelijkheden op dit thema en (lopende) initiatieven die relevant zijn voor dit onderzoek.

### Semigestructureerde interviews

Door middel van interviews met professionals worden er indrukken en ervaringen opgehaald rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio. De respondenten zijn werkzaam bij verschillende organisaties, zowel privaat als publiek, en hebben in die hoedanigheid kennis en kunde opgebouwd over het onderwerp. In totaal zijn twintig semigestructureerde interviews afgenomen met experts vanuit Duitse en Nederlandse gemeenten, CCV, VNG, FNV, CoMensha, RNI Loket, Grensinfopunt en ISZW. In dit onderzoek zullen geen arbeidsmigranten zelf worden gesproken of uitzendbureaus die werk en huisvesting grensoverschrijdend regelen. Wel wordt gesproken met organisaties die zelf in direct contact staan met arbeidsmigranten en uitzendbureaus. De interviews spelen een belangrijke rol bij het in kaart brengen van de problematiek waar men op lokaal niveau tegenaan loopt. Bij de interviews wordt gebruik gemaakt van een vooropgestelde topiclijst die dient als leidraad.

### Data-analyse

Om een inschatting te kunnen maken of de inzet van arbeidsmigranten over de grens een (crimineel) probleem is, vinden er verkennende gesprekken plaats met verschillende partijen om te kijken naar de mogelijkheden van het gebruik van data. Het is lastig gebleken om data vanuit de relevante partners te ontvangen, mede omwille van het korte tijdsbestek. Wel is gewerkt met de casussen en signalen die binnen RIEC Oost-Nederland in beeld zijn en zijn aantallen op het gebied van registraties vanuit de politie en Meld Misdaad Anoniem meegenomen in het onderzoek.

## 3. Probleemschets

In dit hoofdstuk staat de eerste hoofdvraag centraal, namelijk:

*Welke grensoverschrijdende aspecten spelen een rol bij de inzet van arbeidsmigranten en welke (onbedoelde) faciliterende werking kunnen deze aspecten hebben bij het ontplooiën van mogelijke ondermijnende activiteiten?*

Alvorens in te gaan op beantwoording van de onderzoeksvraag gaat aandacht uit naar de kenmerken van de grensregio. Binnen deze grensregio vallen de provincies Overijssel, Gelderland en Limburg en de deelstaat Noordrijn-Westfalen. In zowel de literatuur, de casuïstiek als de interviews komt naar voren dat arbeidsmigranten in Noordrijn-Westfalen door Nederlandse uitzendbureaus gehuisvest worden en in Nederland worden tewerkgesteld. Dit resulteert in dagelijks grenspendelverkeer, wat ertoe leidt dat we vaak niet over een compleet beeld beschikken van arbeidsmigranten die in Nederland werken en in Duitsland wonen. Hierdoor blijven ook malafide praktijken sneller buiten het zicht van de overheid.<sup>8</sup>

### 3.1 Algemene statistieken

Uit onderzoek blijkt dat slechts 45 tot 55 procent van de arbeidsmigranten zich laten registreren. Het vermoeden is dat de personen die zich niet registreren voor het grootste deel kortdurend in de provincie verblijven. Zo'n 18 procent van het totaal aantal arbeidsmigranten vestigt zich permanent in Nederland.<sup>9</sup>

Het aantal arbeidsmigranten in de Nederlandse grensregio groeit jaarlijks aanzienlijk, namelijk gemiddeld met 10 procent in Overijssel<sup>10</sup>, 23 procent in Gelderland<sup>11</sup> en 15 procent in Limburg<sup>12</sup>. Het grootste deel van de arbeidsmigranten in alle drie de provincies is afkomstig uit Polen. Daarnaast zijn in Overijssel ook arbeidsmigranten van een Duitse en Turkse afkomst sterk

vertegenwoordigd. In Gelderland zijn Roemenië en Duitsland veelvoorkomende herkomstlanden. Voor alle drie de provincies geldt dat het overgrote deel van de arbeidsmigranten werkzaam is via Nederlandse uitzendbureaus. Dit is ook landelijk gezien de grootste werkgever van arbeidsmigranten. Daarnaast zijn er tussen en binnen de provincies verschillen in sectoren waarin de arbeidsmigranten werkzaam zijn. Zo betreft dit in Gelderland met name de horeca, transport en logistiek. In Noord-Limburg springt de landbouw, bosbouw en visserij eruit, in Midden-Limburg de industriële sector en in Zuid-Limburg de vervoerssector.

Het type werk dat wordt uitgevoerd, kan bepalend zijn voor de duur van het verblijf. Zo zijn er sectoren waar men in de regel vaker voor korte tijd aan het werk is, namelijk de distributiesector, de logistiek en de agrarische sector. Daarnaast is men binnen sectoren waar meer sprake is van specialistisch werk vaak voor langere tijd aan het werk, zoals de techniek- en industriële sector.

Het aantal arbeidsmigranten zal in de komende jaren naar verwachting blijven toenemen. Dit betreft voor de provincie Overijssel een toename tussen de 15.600 en 24.000 arbeidsmigranten in 2030, 63.000 tot 124.000 arbeidsmigranten in de provincie Gelderland en rond 65.600 arbeidsmigranten voor de provincie Limburg. Dit betekent ruim een verdubbeling van het huidige aantal in 2030. Deze toename is toe te wijzen aan een verminderde (Nederlandse) beroepsbevolking en blijvende groei van werkgelegenheid.

Er is geen volledig zicht op de personen die in Overijssel, Gelderland of Limburg werken, en in Noordrijn-Westfalen woonachtig zijn. Door het raadplegen van opendata.grensdata.eu<sup>13</sup> is deels inzicht verkregen in de hoeveelheid arbeidsmigranten die werken in Nederland en wonen in Duitsland. Een kanttekening bij deze data betreft het feit dat slechts een beperkt deel van de nationaliteiten van arbeidsmigranten is meegenomen, namelijk de Poolse nationaliteit. De reden hiervan is onduidelijk.

8 Vakgroep Analyse & Onderzoek. (2021). Rapport arbeidsmigranten. Inspectie SZW. Geraadpleegd via <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2021/01/14/rapporten-over-werken-tijdens-de-coronapandemie>

9 Decisio en Companen. (2020b). Onderzoek internationale werknemers in Limburg. Provincie Limburg. Geraadpleegd via <https://decisio.nl/hoe-vergaat-het-de-internationale-werknemers-in-limburg/>

10 Decisio en Companen. (2020). Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel. Provincie Overijssel. Geraadpleegd via [https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel\\_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten\\_20012020.pdf](https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten_20012020.pdf)

11 Decisio. (2019). Memo cijfers arbeidsmigranten provincie Gelderland. Provincie Gelderland. Geraadpleegd via <https:// gelderland.incijfers.nl>

12 Decisio en Companen. (2020b). Onderzoek internationale werknemers in Limburg. Provincie Limburg. Geraadpleegd via <https://decisio.nl/hoe-vergaat-het-de-internationale-werknemers-in-limburg/>

13 Deze data is afkomstig uit een samenwerking van het CBS met de gemeenten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen



Daarnaast moet rekening gehouden worden met een zogeheten dark number<sup>14</sup>, omdat niet alle arbeidsmigranten zich inschrijven in Duitsland.

Werkregio's	Woonland (Duitsland)	
	Totaal <sup>15</sup>	Poolse nationaliteit
Overijssel	5240	470
Gelderland	8230	1750
Limburg	12190	2330

De Poolse arbeidsmigranten die wonen in Duitsland zijn in Overijssel met name werkzaam in de gemeenten Enschede, Dinkelland, Deventer en Zwolle. In Gelderland zijn dit de gemeenten Montferland en Doetinchem. Voor Limburg zijn de meeste migranten werkzaam in de gemeenten Venlo en Venray.

*De streek De Liemers is een mooi voorbeeldgebied binnen de provincie Gelderland met een interessante ligging in het kader van dit onderzoek, omdat het enerzijds gelegen is naast Arnhem en anderzijds gelegen is aan de Duitse grens. Zo wonen er in Emmenrich am Rhein veel arbeidsmigranten, met name Polen en Roemenen, waarvan een deel werkzaam is in De Liemers. Een groot deel van het gebied ligt aan de A12 naar Duitsland, waardoor de logistieke sector een belangrijke sector is, evenals bouwnijverheid en de zakelijke dienstverlening (logistiek en (vlees)industrie). Het percentage banen in De Liemers dat wordt ingevuld door arbeidsmigranten is gestegen van 3 procent in 2010 naar 8 procent in 2017. Ook het aantal arbeidsmigranten dat hier woont is toegenomen.*

## 3.2 Politiregistraties en MMA meldingen

In 2018 zijn er in Oost-Nederland 17 signalen van arbeidsuitbuiting geregistreerd door de politie<sup>16</sup>, in 2019 waren dit 33 signalen, in 2020 slechts 3 en in 2021 tot nu toe 13. Het is niet mo-

gelijk gebleken om binnen dit onderzoek operationele politie informatie mee te nemen. Het is dan ook onduidelijk gebleven in hoeverre de politie zicht heeft op misstanden op dit thema in de grensregio. Uit contacten met AVIM is wel gebleken dat de focus daar met name gericht is op seksuele uitbuiting.

Wanneer gekeken wordt naar de meldingen vanuit Meld Misdaad Anoniem (MMA), dan blijkt het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting in 2018 8 te zijn geweest. Het aantal steeg in 2019 naar 19 meldingen. In 2020 betrof het een lichtelijke daling, namelijk 15 meldingen. Daarbij hadden 9 meldingen betrekking op de provincie Gelderland, 3 op de provincie Overijssel en 3 op de provincie Limburg. In de meeste gevallen zijn deze niet verder opgepakt. De redenen hiervan zijn niet te herleiden uit de data. In 2021 zijn tot nu toe 13 meldingen van arbeidsuitbuiting gemaakt bij MMA. Ook nu blijken de meeste meldingen betrekking te hebben op de provincie Gelderland. De meest bruikbare meldingen lijken niet te zijn opgepakt of het vervolg is onbekend. Meer (concrete) informatie over het jaar 2021 volgt in de jaarlijkse rapportage van Stichting M.

## 3.3 Signalen uit de praktijk

Om meer beeld te krijgen bij mogelijke arbeidsuitbuiting in de grensregio is aandacht uitgegaan naar signalen uit de ondermijningsbeelden van het RIEC Oost-Nederland en casussen op de informatiepleinen<sup>17</sup>. De signalen en casussen zijn gefilterd op de betrokkenheid van uitzendbureaus en/of arbeidsmigranten. Daarnaast is binnen de interviews met verschillende overheidspartners, met name gemeenten, aandacht uitgegaan naar de misstanden waar men op lokaal niveau tegenaan loopt. De signalen, casussen en interviews komen achtereenvolgens aan bod.

### 3.3.1 Ondermijningsbeelden

Uit de ondermijningsbeelden<sup>18</sup> van het RIEC Oost-Nederland komt naar voren dat het in de meeste gevallen gaat om arbeidsmigranten uit Oost-Europa, met name van Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Hongaarse afkomst, waarbij uitzendbureaus zowel de huisvesting als de tewerkstelling regelen. Veel uitzendbureaus beschikken zelf over een (groot) vastgoedportefeuille, waaronder vakantieparken, waarbij soms vraagtekens bestaan over de achterliggende financiering. Dit geldt ook voor de on-

<sup>14</sup> Dark number is een term die vooral in de criminologie gebruikt wordt om de niet-geregistreerde criminaliteit aan te duiden.

<sup>15</sup> Pools, Belgisch, Frans, Duits, Nederlands

<sup>16</sup> Bron: BVH, zoekslag op incidentsoort F562 Mensenhandel Arbeidsuitbuiting 01-01-2021 t/m 17-08-2021

<sup>17</sup> Binnen RIEC Oost-Nederland bestaan er vijf districtelijke informatiepleinen en één informatieplein op eenheidsniveau. Hier wordt onder het RIEC Convenant integraal samengewerkt en informatie gedeeld om gericht interventies in te kunnen zetten.

<sup>18</sup> Het RIEC Oost Nederland heeft in de periode 2018-2020 voor elke gemeente een ondermijningsbeeld opgesteld waarin op basis van gemeentelijke- en politie informatie op hoofdlijnen inzicht is gegeven in de ondermijningsproblematiek van een desbetreffende gemeente.

doorzichtige structuur aan bedrijfsconstructies welke schuilt achter het uitzendbureau.

De soorten locaties waar arbeidsmigranten gehuisvest worden, betreffen naast reguliere woningen ook speciale units (denk aan containers), hotels en vakantieparken, caravans, portacabins, bewoning boven het bedrijf (industrieterrein of horeca), bedrijfshallen, schuren, voormalige stallen of op kazernes. Ook huren uitzendbureaus panden van bekende huisjesmelkers en komt het regelmatig voor dat arbeidsmigranten gehuisvest worden in panden waar voorheen een hennepkwekerij heeft gezeten.

Wat betreft misstanden met betrekking tot de huisvesting gaat het om verloederde panden, overbewoning, onevenredig hoge huurprijzen van bijvoorbeeld 700 euro voor een kamer, boetes die opgelegd worden bij 'misdragingen' en het gebruikmaken van hetzelfde bed door meer dan één persoon. Daarnaast komt het voor dat kamers verhuurd worden of verbouwingen worden verricht zonder geldende vergunning. Zo is in één van de gevallen een badkamer uit een woning gesloopt om ruimte te maken voor extra stapelbedden.

Verder is in sommige gevallen sprake van een link met andere vormen van criminaliteit. Dit betreft met name drugscriminaliteit (drugshandel en -productie) maar ook zijn er signalen van witwassen (bijvoorbeeld middels verbouwingen), betrokkenheid van een OMG, verschillende vormen van fraude (zorg, vastgoed en belasting), milieucriminaliteit en valsheid in geschrifte bekend. Verder valt de combinatie op met andere bedrijfsactiviteiten, zoals een zonnestudio, beautysalon, een autogarage, een aannemersbedrijf en een metaalbedrijf. Ook komt het voor dat er veel inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel zijn van bedrijven op het adres van een camping of hotel waar arbeidsmigranten verblijven. Hierbij gaat het overwegend om klusbedrijven en bestaan er vraagtekens omtrent een mogelijk verdienmodel wat hierachter schuilt.

Verder komt een afhankelijkheidsrelatie tussen de arbeidsmigrant en het uitzendbureau uit de signalen naar voren, bijvoorbeeld door het innemen van het paspoort, direct uit de woning worden gezet bij het verlies van werk (bijvoorbeeld door klagen), veel geld moeten betalen voor de reis naar Nederland (schuldpositie), men mag zich niet altijd inschrijven op het adres en is soms verplicht bepaalde diensten af te nemen.

### 3.3.2 Casuïstiek

In totaal zijn er zeven casussen<sup>19</sup> van de informatiepleinen binnen het RIEC Oost-Nederland geanalyseerd. Bij drie casussen is duidelijk sprake van een grensoverschrijdend karakter.



#### Casus 1 en 2: Arbeidsmigranten en Corona

*Als gevolg van besmettingen van arbeidsmigranten met Covid-19 zijn verschillende verblijfsplaatsen in Duitsland bezocht. Dit leidde tot meer zicht op de verblijfsadressen van arbeidsmigranten en het werd duidelijk dat men via een Nederlands uitzendbureau in de vleesindustrie in Nederland tewerk werd gesteld. Dit uitzendbureau dwong werknemers te werken die positief getest waren op corona. In het verleden zijn al vaker signalen van uitbuiting binnengekomen bij de ISZW over dit uitzendbureau. Zo gaven ex-medewerkers aan dat er sprake was van slechte huisvesting, overbewoning, hoge huren, dreiging met geweld, het niet uitbetalen van overuren, lange werkdagen en het dreigen met het niet uitbetalen van het laatste loon bij ontslag. Verder viel het op dat de eigenaren van het uitzendbureau over een dure levensstijl en (indirecte) criminele connecties beschikten.*

*Een tweede casus gaat eveneens in op arbeidsmigranten die in Nederland werken, maar in Duitsland in goedkope woningen door Nederlandse uitzendbureaus net over de grens gehuisvest worden. Daarbij was zowel in Duitsland als Nederland grote bezorgdheid omtrent het grote aantal besmettingen onder arbeidsmigranten in de vleesverwerkende industrie. Met name in Emmerich en omgeving zijn veel uitzendbureaus actief waarbij ook veel arbeidsmigranten besmet bleken. Vanwege de acute problematiek hebben de Duitse gemeenten de bevoegdheid verkregen om woningen te controleren en de arbeidsmigranten te laten testen op Corona.*



#### Casus 3: Arbeidsmigranten en de NOW-maatregel

*In deze casus lijkt sprake te zijn van misbruik vanuit het uitzendbureau met de NOW-maatregel. In plaats van omzetverlies was sprake van een winsttoename in het jaar 2020. Andere signalen van arbeidsuitbuiting die gerelateerd worden aan ditzelfde uitzendbureau, betreft het halen van arbeidsmigranten naar Nederland waarvan maar een deel tewerkgesteld wordt. Wel wordt er voor iedereen een BSN-nummer en bankrekening aangevraagd. De mogelijke reden hiervoor is dat men de hoeveelheid personen nodig heeft om de hoge omzet te kunnen legitimeren. Daarnaast is het voorgekomen dat het uitzendbureau gebruik maakt van*

<sup>19</sup> Een deel betreft lopende casuïstiek en een deel is afgesloten.

de bankrekening van een arbeidsmigrant die niet meer in Nederland staat ingeschreven of dat er via telebankieren geld van de rekening van arbeidsmigranten is gehaald zonder hun toestemming. Daarnaast wordt gezien hoe BSN-verklaringen en ID-documenten van de migranten ingenomen worden. Dit uitzendbureau beschikt over een aanzienlijke hoeveelheid panden die men in eigendom heeft of huurt en gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Een deel van die panden bevindt zich in Nederland en een deel in Duitsland. Kenmerkend voor dit uitzendbureau is dat het grootste gedeelte van de arbeidsmigranten uit Roemenië komt. Daarbij is de duur van de dienstverbanden vaak korter dan vier maanden. Een patroon waar dit uitzendbureau zich herhaaldelijk schuldig aan lijkt te maken betreft het niet uitbetalen van vakantiegeld, overuren en het loon van de laatste werkmaand.



#### Casus 4: Arbeidsmigranten en ZZP-ers

Eind 2020 vond er een opmerkelijke inschrijving van een zestal Oost-Europese arbeidsmigranten tegelijkertijd bij de Kamer van Koophandel plaats. Het ging hierbij om individuele glasvezel-bedrijven, waarbij twee begeleiders van het uitzendbureau, een boekhouder en een tolk, duidelijk de regie wilden hebben. De Poolse arbeidsmigranten spraken zelf geen Nederlands noch Engels, konden geen BSN-nummer tonen en bleken geen Nederlands verblijfsadres te hebben. Binnen enkele minuten waren de BSN-nummers geregeld door het uitzendbureau en was er een toestemmingsverklaring op het adres van de boekhouder. Bij vertrek viel op dat de arbeidsmigranten hun inschrijfpapieren direct moesten inleveren. Mogelijk is er sprake van schijnzelfstandigheid. Dat is een situatie waarin een ZZP'er een opdracht als ondernemer aanneemt, maar eigenlijk in loondienst is. De opdrachtgever is dan de eigenlijke werkgever die zijn verplichtingen naar de werknemer (ZZP'er) en Belastingdienst niet nakomt. Een werkgever moet bijvoorbeeld loonheffingen betalen en inhouden, loon doorbetalen bij ziekte en vakantie, en zich houden aan ontslagregels.<sup>20</sup>



#### Casus 5: Uitzendbureaus en huisvesting

Het uitzendbureau in deze casus regelt voor ruim 1500 arbeidsmigranten uit Oost-Europa huisvesting en vervoer. Het bedrijf maakt gebruik van veel locaties, die in eigen bezit zijn of gehuurd worden, om arbeidsmigranten te huisvesten. Daarbij waren de woonruimtes die volgens de politie als 'niet woonvriendelijk' be-

schouwd kunnen worden, wel in overeenstemming met de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten (SNF keurmerk). Andere meldingen betreffen arbeidsmigranten die naar Nederland komen om via dit uitzendbureau te werken, maar bij aankomst erachter komen dat er geen werk is. Verder blijkt een deel van het vastgoed zonder hypotheek te zijn gefinancierd.



#### Casus 6: Werkgever en arbeidsuitbuiting

In deze casus staat een eigenaar van een Grieks restaurant centraal die via een uitzendbureau Griekse arbeidsmigranten naar Nederland aantrekt en met hen loonafspraken maakt waar hij zich vervolgens niet aan houdt. Zo moeten de werknemers veel langer werken dan afgesproken en wordt er gedreigd met ontslag als zij iets zouden zeggen over te weinig salaris, vakantiegeld, overuren of vrije dagen. Eén van de werknemers gaf bijvoorbeeld aan nagenoeg elke dag in de maand te werken zonder pauzes. Daarvoor verdiende hij 200 euro per maand. Daarnaast worden werknemers ondergebracht in huurpanden waarvan de huur wordt ingehouden op het salaris. De huur wordt echter niet afgedragen aan de verhuurder, waardoor werknemers het pand uit worden gezet. In een eerder huurpand van hem is een hennepkwekerij aangetroffen. Verder blijkt de eigenaar de onderneming meerdere malen te hebben opgeheven waarna hij weer opnieuw begint, vermoedelijk vanwege de schulden bij de Belastingdienst. Omdat de toenmalige onderneming is opgeheven, is ook het onderzoek van de ISZW gestopt.



#### Casus 7: Arbeidsmigranten en criminele uitbuiting

De aanleiding van deze casus betrof een controle van een bepaalde branche. In de casus gaat het om twee uitzendbureaus waar signalen zijn van arbeidsuitbuiting, mogelijke contante betalingen van grote bedragen en het vermoeden dat de arbeidsmigranten na werktijd ingezet worden voor het bouwen van drugshokken (criminele uitbuiting). Het uitzendbureau werkt voornamelijk met Hongaarse en Roemeense migranten. Opvallend is dat er op jaarbasis bijna 10 miljoen euro omzet wordt gedraaid, maar dat er geen afdracht van loonheffing plaatsvindt. Ook dit uitzendbureau heeft de NOW-maatregel aangevraagd en hierbij bestaan twijfels omtrent de juistheid van deze aanvraag. Verder wordt de coördinator van één van de uitzendbureaus in verband gebracht met mensensmokkel<sup>21</sup> en is er informatie aanwezig dat het uitzendbureau zou beschikken over de bankpas en pincode van arbeidsmigranten.

<sup>20</sup> Kamer van Koophandel. Schijnzelfstandigheid voorkomen als ZZP'er. Geraadpleegd via <https://ondernemersplein.kvk.nl/schijnzelfstandigheid-voorkomen-met-dba-voor-zzp-ers/>.

<sup>21</sup> Dit is, voor zover bekend, niet bewezen verklaard.



### 3.3.3. Interviews

Vanuit de interviews blijkt dat zowel Nederlandse als Duitse gemeenten geen zicht hebben op de arbeidsmigranten die in de gemeente verblijven. Dit bleek onder meer ten tijde van de Corona uitbraak waarbij onduidelijk was wie in welke huizen verbleven in Duitsland. Ook vanuit het RNI-loket is aangegeven dat voorafgaand aan het project REVA er geen zicht was op het gebruik van de grens. Als gevolg van het project kwam aan het licht dat mensen die zich in Doetinchem melden veelal net over de grens in Duitsland woonachtig waren.

Gemeenten geven aan slecht zicht te hebben op wie er in hun gemeente verblijft. Wanneer ID-bewijzen gecontroleerd worden, dan blijkt men vaak niet ingeschreven te staan omdat zij naar eigen zeggen nog geen drie maanden in Duitsland verblijven. Het is lastig te controleren of dit inderdaad het geval is. Een van de gemeenten geeft aan dat zij met de pandeigenaren of uitzendbureaus in contact treden om lijsten van arbeidsmigranten opgestuurd te krijgen, maar dit contact loopt veelal stroef en vaak krijgen ze de lijsten niet of beschikken ze over onvoldoende capaciteit om de lijsten te controleren.

### Misstanden in Nederland

Uit de interviews zijn diverse misstanden naar voren gekomen die duiden op arbeidsuitbuiting binnen de eigen gemeente. Hierbij valt het op dat het overwegend gaat om huisvesting. Ondanks dat de huisvesting in Nederland voor dit onderzoek minder relevant is dan de tewerkstelling, laat het wel zien dat de misstanden die gesignaleerd worden in Duitsland en Nederland vergelijkbaar zijn.

Denk hierbij aan het welbekende matrassenverhuur of dat men direct de woning moet verlaten als het werk van de ene op de andere dag ophoudt. Andere misstanden rondom huisvesting betreffen overbewoning. Veelal in de kernen komen de klachten hiervan binnen. Het kan voorkomen dat vastgoedeigenaren panden verhuren aan uitzendbureaus of dat uitzendbureaus zelf over vastgoed beschikken. Daarbij komt een voorbeeld aan bod van een uitzendbureau die beschikt over SNF-gecertificeerde locaties en niet-SNF-gecertificeerde locaties. Bij de gecertificeerde locaties wordt conform wet- en regelgeving gehuisvest, terwijl bij de niet-gecertificeerde locaties diverse misstanden plaatsvinden.

Verder zijn er in de grensregio ook signalen van uitbuiting binnen de tewerkstelling. Hierbij gaat het om een slechte behandeling of zelfs mishandeling binnen de vleesindustrie, maar ook om arbeidscontracten die met terugwerkende kracht worden aangepast. Tot slot zijn er kwalijke situaties geweest van arbeidsmigranten die positief getest waren op Corona en alsnog te werk werden gesteld door het uitzendbureau binnen een an-

der bedrijf. Daarbij werden het achterstallig loon en de overuren niet uitbetaald. Ook komt het voor dat premies worden ingehouden op het loon, maar dat de arbeidsmigrant niet verzekerd wordt of dat de zorgpas wordt onthouden. Hierdoor krijgt hij of zij niet de toegang tot de zorg waar wel voor betaald wordt. De misstanden worden in veel gevallen toegeschreven aan malafide uitzendbureaus die als schakel tussen de arbeidsmigrant en de werkgever zitten.

### Misstanden in Duitsland

Het beeld dat de tewerkstelling in de grensregio in Nederland plaatsvindt en in Duitsland de huisvesting wordt onderschreven door de interviews met zowel Nederlandse als Duitse gemeenten. Diverse grensgemeenten in Duitsland zijn volgens de Nederlandse geïnterviewden populaire gemeenten voor de huisvesting van arbeidsmigranten die in Nederland werken. De open structuur van onze landsgrenzen en de beperkte controle die er plaatsvindt, maakt het heen en weer over de grens verplaatsen gemakkelijk voor uitzendbureaus en arbeidsmigranten. Daarnaast komt naar voren dat de huisvestingskosten en de kosten voor het levensonderhoud in Duitsland lager zijn. Verder zorgt het wonen in Duitsland ervoor dat er een extra entiteit ontstaat, waardoor niet langer sprake is van uitzenden vanuit Oost-Europa maar van grensverkeer tussen Duitsland en Nederland. Ook maakt het de constructie ondoorzichtiger en kan er minder makkelijk een koppeling gelegd worden tussen gegevens, waardoor beide landen over een deel van de informatiepuzzel beschikken.

Verder wordt aangegeven dat uitzendbureaus vanwege de economische groei uitwijken naar Duitsland omdat ze niet aan voldoende huisvesting in Nederland kunnen komen. Tegelijkertijd is sprake van leegstand in Duitsland. Zo komen er in een grensgemeente in Duitsland huizen vrij als gevolg van vergrijzing en werkgelegenheid. Gezien wordt dat Nederlandse uitzendbureaus deze panden opkopen om er arbeidsmigranten in te huisvesten. Een voorbeeld van een locatie dat gebruikt wordt door uitzendbureaus betreft het vliegveld Weeze. Daarbij werd uitgeweken naar locaties over de grens totdat de werkgever huisvesting kon krijgen dicht bij huis. Vervolgens werd gezien dat een ander uitzendbureau in dat gat springt en de locatie overneemt. Dit lijkt erop te wijzen dat arbeidsmigranten soms noodgedwongen over de grens gehuisvest worden, omdat er dicht bij het werk geen geschikte huisvesting is.

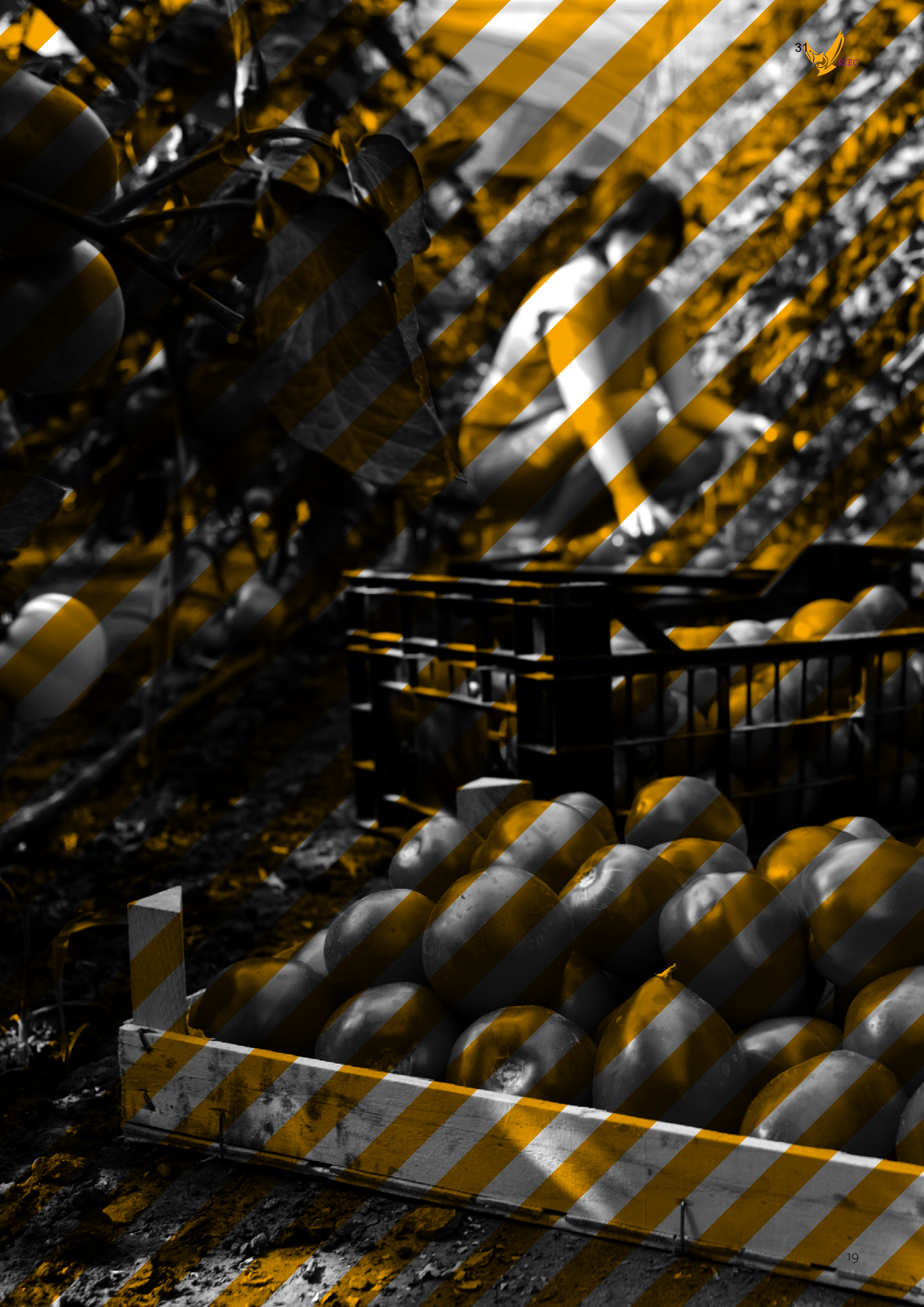
Ondanks dat de aandacht voor het thema is toegenomen door Corona, is er nog altijd onvoldoende controlecapaciteit bij gemeenten en hebben zij tot op heden met name reactief gereageerd op klachten. Sinds 1 juli 2021 is er een nieuwe wet in werking getreden, waardoor de bevoegdheden van de

gemeente achter de voordeur zijn toegenomen. Deze wet komt in het volgende hoofdstuk nader aan bod. Voorafgaand aan deze wet was het voor Duitse gemeenten, in vergelijking met Nederlandse gemeenten, een stuk lastiger om achter de voordeur te komen, waardoor het mogelijk aantrekkelijker was om arbeidsmigranten in Duitsland te huisvesten. Zo geeft één van de respondenten aan dat de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland frequenter wordt gecontroleerd waardoor uitzendbureaus uitwijken naar Duitsland. Ook het gebrek aan grenscontroles leidt ertoe dat de informatiepositie rondom de arbeidsmigranten, de uitzendbureaus en de vervoersbewegingen onderbelicht blijft. Tot slot worden ontbrekende wettelijke mogelijkheden voor controles over de grens en informatie-uitwisseling tussen beide landen aangehaald als belemmeringen voor het verkrijgen van een goede informatiepositie.

De Duitse gemeenten geven aan dat zij vooral te maken krijgen met arbeidsmigranten in het kader van overlastsituaties. Dit kan echter wel het gevolg zijn van uitbuiting binnen de huisvesting, zoals het plaatsen van veel migranten in een te kleine ruimte. Deze 'hotspots' zijn in Corona tijd veel aan het licht gekomen. Ook de afhankelijkheidsrelatie die bestaat met de uitzendbureaus valt Duitse gemeenten op. Wanneer arbeidsmigranten hun werk verliezen, komen zij vaak ook direct op straat te staan en kloppen zij bij gemeenten aan voor hulp. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook bij ziekte, waarbij de gemeente opdraait voor de medische kosten omdat men zonder ziektekostenverzekering zit. Het blijkt zeer lastig voor Duitse gemeenten om in contact te komen met Nederlandse uitzendbureaus en opgelegde bestuurlijke boetes te innen. Brieven komen terug of worden niet beantwoord, of bedrijven veranderen zodanig snel dat het onduidelijk is bij wie of waar men moet zijn.

Uit de interviews met de Duitse gemeenten komen misstanden naar voren die vergelijkbaar zijn met de misstanden die door Nederlandse gemeenten zijn aangehaald. Hierbij kan gedacht worden aan lange werkdagen en werkweken, slechte woonomstandigheden in combinatie met hoge huurprijzen, het inhouden van huur en transportkosten op het salaris, het inhouden van de zorgpas en het op straat zetten als men het werk verliest. Ook wordt genoemd dat mensen vaak al in hun thuisland een contract moeten tekenen in het Nederlands zonder de taal machtig te zijn.

Een gelegenheid die uit de interviews naar voren komt, betreft de ontbrekende contacten tussen Duitsland en Nederland. Men weet vaak niet goed wie men aan de andere kant van de grens moet hebben. Daarbij kan het gebrek aan contact ook liggen aan de aard van de problematiek. Zo zijn gemeenten in Duitsland verantwoordelijk gesteld voor het oplossen van verstoringen in de openbare orde. Hiervoor is in principe geen contact met het buurland nodig. De informatie-uitwisseling die ten tijde van Corona mogelijk was in het kader van de publieke gezondheid zou volgens de respondenten verder uitgebreid moeten worden naar partijen als de gemeenten, en zou ook buiten Corona om moeten plaatsvinden. Daarnaast wordt gepleit voor een Europese wet of norm omtrent de inzet en huisvesting van arbeidsmigranten.





## 4. Bestuurlijk handelingsperspectief

Indien beter voor het voetlicht is gebracht waar in het proces van de inzet van arbeidsmigranten misstanden worden gezien, kan gekomen worden tot een inhoudelijke vertaalslag naar een bestuurlijk handelingsperspectief. In de eerdere hoofdstukken is hier een eerste aanzet toe gedaan maar is ook gebleken dat gemeenten slechts beperkt zicht hebben op (misstanden in relatie tot) de verblijfs- en/of werkadressen van arbeidsmigranten.

### 4.1 Zicht vergroten

Er zijn diverse commissies, onderzoeken en initiatieven geweest op dit onderwerp, welke geresulteerd hebben in adviezen rondom de aanpak van het probleem. Echter, om te kunnen bepalen welke aanpak goed aansluit op de heersende problematiek in de grensregio, is het van belang om eerst meer zicht te genereren op het fenomeen. Het bestuurlijk handelingsperspectief richt zich dan ook overwegend op mogelijkheden om het zicht op de groep arbeidsmigranten in de grensregio te vergroten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in wat gemeenten zelf op lokaal niveau kunnen doen en de integrale samenwerking waar zij onderdeel van kunnen uitmaken.

In dit hoofdstuk staat dan ook de tweede hoofdvraag centraal:

*Welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er voorhanden om barrières op te werpen tegen deze ‘gelegenheden’ voor mogelijke ondermijnende activiteiten?*

#### 4.1.1 Registraties

Eén van de belangrijkste redenen die genoemd wordt voor de slechte informatiepositie op arbeidsmigranten, betreft de beperkte registratie binnen gemeenten. Er zijn drie soorten registratieproblemen<sup>22</sup> die het verkrijgen van zicht op deze doelgroep in de weg staan. Ook de interviews onderschrijven het probleem van registratie in relatie tot het beperkte zicht op arbeidsmigranten:

- Een deel van de arbeidsmigranten, met name kortdurende blijvers, schrijft zich niet in bij de Basisregistratie Personen (BRP). Dit geldt zowel voor Nederland als Duitsland. Arbeidsmigranten moeten zich in Nederland inschrijven bij de Basisregistratie Personen (BRP) als zij langer dan 4 maanden in Nederland blijven.<sup>23</sup> In Duitsland moet dit al na 3 maanden. Arbeidsmigranten kunnen zich ook inschrijven bij de gemeente bij een verblijf korter dan 4 maanden, namelijk als niet-ingezetene in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Een nadeel van de RNI is dat er geen actueel verblijfsadres is opgenomen.
- Soms worden arbeidsmigranten ingeschreven op het vestigingsadres van de werkgever of uitzender. Hierdoor verschilt de registratie van de werkelijkheid. Volgens Decisio<sup>24</sup> wordt in de gegevens van het CBS het vestigingsadres van het uitzendbureau geregistreerd als het werkadres van de arbeidsmigrant. Dit levert een vertekend beeld op, omdat niet het daadwerkelijke werkadres van de arbeidsmigrant wordt genoteerd maar het vestigingsadres van het uitzendbureau.
- Ook komt het voor dat arbeidsmigranten niet ingeschreven staan omdat gemeenten hen (soms ten onrechte) weigeren op een bepaalde locatie in te schrijven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een vakantiewoning.

Uit de interviews zijn diverse mogelijkheden naar voren gekomen die het zicht op de doelgroep arbeidsmigranten in de grensregio kunnen verhogen, waaronder het aanpakken van de problemen rondom de registratie van deze doelgroep. Daarbij wordt met name het gebrek aan verplichtingen op lokaal niveau om arbeidsmigranten te registreren aangehaald. Zoals eerder aan bod kwam hoeven arbeidsmigranten niet altijd BRP geregistreerd te worden, maar ook nachtregisters zijn niet standaard verplicht en opvragen blijkt soms ook lastig. In veel gevallen is men afhankelijk van de bereidwilligheid van de werkgever of het uitzendbureau. Uit de interviews zijn verschillende mogelijkheden naar voren gekomen waarop gemeenten trachten de registraties omhoog te brengen. Dit zijn voorbeelden uit Nederlandse context, maar kunnen mogelijk ook voor

<sup>22</sup> Decisio en Companen. (2020b). Onderzoek internationale werknemers in Limburg. Provincie Limburg. Geraadpleegd via <https://decisio.nl/hoe-vergaat-het-de-internationale-werknemers-in-limburg/>

<sup>23</sup> Rijksoverheid. Wanneer moet ik mij in de Basisregistratie Personen (BRP) laten inschrijven als ingezetene? Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wanneer-in-brp-inschrijven>

<sup>24</sup> Decisio en Companen. (2020). Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel. Provincie Overijssel. Geraadpleegd via [http://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel\\_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten\\_20012020.pdf](http://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten_20012020.pdf)



Duitsland interessant zijn, aangezien zij ook te maken hebben met arbeidsmigranten die zich lang niet altijd inschrijven.

---

*Eén van de mogelijkheden betreft bij het afgeven van (nieuwe) verhuurdersvergunningen om men te verplichten mee te werken aan groepswijze inschrijvingen.*

*In juli 2021 is in Limburg een huisartsenpraktijk speciaal voor arbeidsmigranten geopend. Hierbij is ook aandacht uitgegaan naar inschrijvingen en heeft men de mogelijkheid om migranten ter plaatse in te schrijven.*

*Daarnaast zouden werkgevers en inleners verplicht moeten worden gesteld altijd te beschikken over de persoonsgegevens en contactgegevens (inclusief feitelijk verblijfsadres) van al hun werknemers. Bovendien dient de werkgever actief te zorgen dat zijn werknemers correct en met verblijfsplaats ingeschreven zijn in de BRP. Het staat gemeenten vrij om inleners en uitzendbureaus actief te benaderen om arbeidsmigranten in de BRP te registreren.*

*Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de voorbereidingen van de wijziging van Wet BRP, de Wet Basisregistratie Personen, ten behoeve van de registratie van tijdelijke verblijfsadressen. Dit gebeurt middels een experimentele wet.*

*Verder is men bezig met de invoer van een digitaal nachtreghister<sup>25</sup>. Dit is efficiënter dan fysiek langs de locaties gaan om inzicht te verschaffen. Echter, het vraagt wel een bepaalde noodzakelijkheid/-bevoegdheid en hierover moeten (wettelijke) afspraken gemaakt worden. De Belastingdienst heeft aan de hand van het betalen van belastingen zicht op personen die langer dan een half jaar in Nederland wonen. Volgens één van de respondenten zou deze informatie gedeeld moeten worden met de gemeente zodat zij de personen kunnen verzoeken zich in te schrijven.*

---

Een ander probleem met betrekking tot de registraties van arbeidsmigranten betreft het feit dat de doorloop van arbeidsmigranten te snel is voor de BRP. Men schrijft zich vaak niet uit als zij van huisvestingslocatie wisselen. Zo blijkt dat binnen het project REVA na een maand nog slechts 25 procent van de adressen klopten. Na drie maanden was dit aantal nog maar 10 procent. Om deze vervuiling binnen de BRP te voorkomen zou het volgens één van de respondenten beter zijn om de verantwoordelijkheid van het hebben van een overzicht van de gegevens van de arbeidsmigranten bij de exploitant neer te

leggen. Denk hierbij aan beheerders die nachtreghisters bijhouden, waarbij een juridische grondslag dient te komen om deze informatie vervolgens ook met de gemeente te kunnen delen. Met deze informatie kan de informatiepositie van de gemeente veranderen van een momentopname naar een structureel actueel beeld van wie waar verblijft.

#### 4.1.2 Meldingsbereidheid

Naast een beperkte registratie zorgt ook de lage meldingsbereidheid voor een beperkt zicht op de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio. Het is dan ook van belang dat gemeenten op lokaal niveau inzetten op het verhogen van de meldingsbereidheid van arbeidsmigranten om niet alleen het beeld beter inzichtelijk te krijgen, maar ook misstanden sneller op te merken. Er zijn verschillende redenen te noemen waarom sprake is van een lage meldingsbereidheid:

- Volgens FairWork wordt er vaak geen aangifte gedaan omdat het de melders persoonlijk weinig directe verbeteringen oplevert. Daartegenover staat dat zij wel risico lopen hun baan kwijt te raken of slachtoffer te worden van geweld, wanneer bekend wordt dat zij hebben geklaagd. Er vindt veel intimidatie plaats en enkele uitzendbureaus lijken te werken met zwarte lijsten zodat iemand die zijn rechten opeist, nergens meer werk kan vinden, soms zelfs niet in zijn eigen land. Vanuit de interviews en casuïstiek wordt deze lage meldingsbereidheid onderschreven.
- Daarnaast kan een lage meldingsbereidheid het gevolg zijn van het feit dat arbeidsmigranten hun eigen slachtofferschap niet als zodanig herkennen. Zij beschouwen de gang van zaken als een onderdeel van een zogeheten *survival of the fittest*. Ook de onwetendheid omtrent de rechten van arbeidsmigranten kan een rol spelen bij het foutief inschatten van het eigen slachtofferschap. Men weet niet altijd goed waar hij of zij recht op heeft. Hierbij helpt het ook niet dat de wet- en regelgeving omtrent arbeid en huisvesting complex is te noemen.

<sup>25</sup> Het Digitaal Nachtreghister registreert waar tijdelijke verblijvers zich bevinden en voor welke periode. Zo kan bijvoorbeeld permanente bewoning van recreatieverblijven inzichtelijk worden gemaakt.

### Betere informatievoorziening

*Betere informatievoorziening over de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt en de Duitse huisvestingsmarkt kunnen de zeer beperkte meldingsbereidheid van risicogroepen binnen dit thema verhogen. Daarbij is het van belang dat informatie op verschillende laagdrempelige manieren aan de slachtoffers wordt verschaft. Dit kan bijvoorbeeld via cultural mediators<sup>26</sup>, maar ook via online berichtgeving. Recentelijk is de website *Working in the Netherlands* opgezet waar in acht verschillende talen informatie teruggevonden kan worden rondom rechten en plichten van arbeidsmigranten. Ook is daar informatie voorhanden over waar men terecht kan met klachten, want als men bereid is melding te maken moet men ook maar net de weg ernaartoe weten. Eén van de geïnterviewde gemeenten maakt gebruik van een groot informatiepakket vanuit de gemeente waarin standaard de website en andere relevante informatie voor arbeidsmigranten staan opgenomen. Daarnaast wordt de link van de website opgenomen in de brief waar het BSN-nummer op staat. Een kanttekening betreft echter wel dat veel mensen analfabeet zijn, slecht kunnen lezen of over beperkte digitale vaardigheden beschikken, waardoor het maar de vraag is of ze de website gaan raadplegen. Tot slot bestaat in Duitsland het zogeheten *Faire Mobilität*. Dat zijn anderstaligen die arbeidsmigranten van informatie over hun rechten en plichten kunnen voorzien. Deze zijn vergelijkbaar met de Grensinformatiepunten aan de Nederlands-Duitse grens. Daarnaast kan gedacht worden aan het verspreiden van informatie op locaties waar arbeidsmigranten komen, zoals supermarkten, kerken en gemeentehuizen. Naast het weerbaarder maken van arbeidsmigranten door hen proactief te voorzien van relevante informatie rondom de rechten en plichten die gelden omtrent arbeid en huisvesting, is het vanuit preventief oogpunt ook van belang om hen mobieler te maken door informatie.*

*Uit de interviews komt naar voren dat begin dit jaar de telefoonnummers en e-mailadressen van arbeidsmigranten die zich melden bij een RNI-loket, geregistreerd worden en uitgewisseld met de ISZW. Hierdoor is het voor inspecteurs makkelijker om contact op te nemen met de arbeidsmigranten. Echter, dit contact kan ook al worden gelegd alvorens de arbeidsmigranten in ons land te werk worden gesteld. Hierbij wordt bedoeld op het nog meer aan de voorkant proactief acteren door de arbeidsmigrant al in het thuisland van informatie te voorzien. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van media om mensen beter te instrueren, zoals het delen van een routekaart zodat ze bij aankomst in Nederland weten waar ze aan moeten kloppen. Hier is één van de gemeenten in gezamenlijkheid met de ISZW in gesprek over met CoMensha.*

➤ Tot slot komt het voor dat arbeidsmigranten de situatie bewust accepteren vanwege de tijdigheid van de werkzaamheden. Veel van hen doen seizoenswerk en willen in korte tijd zoveel mogelijk geld verdienen. Ze accepteren een gecalculiseerd risico. Zoals één van de respondenten aangeeft: “De arbeidsmigrant maakt het niet uit, die doet zijn werk en gaat weer terug naar het eigen land. Het loon is hier vele malen hoger dan in het thuisland en het thuisland heeft te maken met een hogere werkloosheid. Ze slapen hier voor maar vier maanden en dan maakt het hen niet uit als dat niet volgens de normen is van Nederland, zo lang ze maar met geld naar huis gaan”. Wanneer een migrant er op deze manier in staat, is een adequate aanpak lastig.

## 4.2 Grensoverschrijdende samenwerking

Een sluitende integrale aanpak bestaat niet alleen uit preventie en repressie, maar gaat ook om samenwerking. De kracht bij de aanpak van verschillende ondermijningsfenomenen is dat relevante partijen kijken waar zij de krachten kunnen bundelen. ‘Samen kom je immers verder’, of zoals ook wel gezegd wordt: ‘Het geheel is meer dan de som der delen’. Wat betreft de samenwerking op dit thema zijn er drie vormen te benoemen, namelijk binnen de eigen gemeente- en landsgrenzen, tussen twee landen en op Europees niveau.

### 4.2.1 Samenwerking binnen de eigen gemeente- en landsgrenzen

De samenwerking binnen Nederland kan plaatsvinden tussen publieke partners, maar ook tussen publieke en private partners. Hierbij kan gedacht worden aan overleg met werkgevers omtrent de verantwoordelijkheid voor wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten of samenwerkingen met de branchevereniging die bij de sector betrokken is. Deze publiek-private samenwerking kan erg belangrijk zijn bij de aanpak van arbeidsuitbuiting in de grensregio. Zowel voor wat betreft de informatiepositie op lokaal niveau alsmede het aanpakken van het probleem. Dit geldt ook voor het in gesprek blijven met uitzendbureaus en arbeidsmigranten.

### Bestuurlijk

Om te voorkomen dat er een waterbedeffect plaatsvindt, is het van belang om elke gemeente aan boord te krijgen. Daarbij is het belangrijk om gezamenlijk op te trekken. Het feit dat gemeenten verschillende snelheden, politieke kleuren en prioriteiten kennen, maakt het er niet makkelijker op. Des te belangrijker is het om best practices met elkaar te delen, maar ook bewustzijn te creëren binnen de eigen organisatie. Denk hierbij aan een afdeling economie die connecties heeft met bedrijven

<sup>26</sup> Sleutelpersonen die arbeidsmigranten voorzien van informatie in de eigen taal en cultuur.

waar arbeidsmigranten werkzaam zijn. Ook vanuit de interviews wordt gewezen op het belang van het trainen van personen die in aanraking kunnen komen met (signalen van) het thema arbeidsuitbuiting. Deze kennis is niet standaard aanwezig bij Boa's, toezicht-houders en baliemedewerkers.

Een mooi voorbeeld van samenwerking in regionaal verband betreft de regiodeal in Noord-Limburg. Hieraan is ook een project gekoppeld dat ingaat op voorlichting van arbeidsmigranten in het thuisland. Ook kennen veel gemeenten een aandachtfunctionaris en komt het voor dat er een zorgcoördinator gekoppeld is aan dit thema. Daarnaast geldt voor één gemeente dat er binnenkort een programmamanager op dit thema komt die overzicht moet gaan creëren binnen de aanpak en de lijnen met externe partners moet gaan versterken. Hierbij kan gedacht worden aan partners als de politie, het RIEC, de bedrijven waar de arbeidsmigranten werken, de uitzendbureaus, buurgemeenten (waaronder aan Duitse zijde), de provincie en de veiligheidsregio.

Sinds 1 juli 2021 is er een nieuwe wet<sup>27</sup> in werking getreden in de deelstaat Noordrijn-Westfalen die het voor gemeenten mogelijk maakt om preventief te acteren op zogeheten probleem panden. Hierdoor kan er doelgericht opgetreden worden tegen verloederende van woonruimte of het voorkomen van gevaren die ontstaan door het (foutief) gebruik van woonruimte. In geval sprake is van verloederende of het onttrekken van woonruimte aan de bestemming kunnen boetes tot 500.000 euro opgelegd worden. De praktijk zal uit moeten wijzen wat deze ontwikkeling gaat opleveren, maar de reacties vanuit de interviews zijn positief in het kader van het opwerpen van barrières voor malafide uitzendbureaus.

Ook komt uit de interviews naar voren dat gemeenten zelf ook initiatief tonen om de eigen informatiepositie op dit thema te bevorderen. Zo heeft één van de gemeenten een samenwerking opgericht binnen de gemeentelijke organisatie, waarin verschillende afdelingen samenkomen en informatie met elkaar verzamelen over panden waar arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Er wordt gekeken wie op de adressen staan ingeschreven, waarna de gemeente op controle gaat. Bij de controle worden de namen van de aanwezigen opgeschreven en worden de ID-bewijzen gecontroleerd. Vervolgens wordt getoetst of men daar mag wonen en of alle nodige voorzieningen en maatregelen zijn genomen door de verhuurder c.q. eigenaar van het pand. Alle informatie wordt in een grensoverschrijdende kaart ondergebracht en is inzichtelijk voor alle betrokken afdelingen. Zo is de informatiepositie van alle betrokkenen gelijk en zo volledig mogelijk.



## Nieuwe ontwikkeling

In Duitsland wordt met name de vleesindustrie als probleemsector aangemerkt. Gekeken is naar een manier om de misstanden binnen deze sector aan te pakken. Daarbij is gekomen tot het verplicht stellen van vaste contracten aan personen die op structurele basis ingezet worden in de vleesindustrie in Noordrijn-Westfalen. Deze verplichting is sinds 1 januari van dit jaar ingegaan en heeft tot doel om malafide uitzendbureaus buiten spel te zetten. Het belang van het wegnemen van deze schakel tussen de werkgever enerzijds en de arbeidsmigrant anderzijds wordt door respondenten uit beide landen benadrukt.

## Integraal

In Nederland zijn er verschillende samenwerkingsverbanden die zich op integrale wijze bezighouden met de aanpak op dit thema en waarbij gelegenheid wordt gecreëerd om bij signalen van arbeidsuitbuiting met de deelnemende convenantpartners informatie uit te wisselen:

### Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)

Samenwerken en elkaar vinden is cruciaal voor het succesvol aanpakken van thema's als arbeidsuitbuiting. Voorbeelden uit de praktijk geven daarbij aan dat samenwerking pas echt goed van de grond komt als er vanuit een casus gewerkt wordt. Daarbij is het van belang dat de betrokken partners op het thema arbeidsuitbuiting (al in een vroeg stadium) informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Vanuit het RIEC-convenant is deze informatiedeling geborgd. Niet alle zaken kunnen echter worden opgeschaald naar het RIEC, waardoor ook lokaal een integrale handhaving onontbeerlijk is om te komen tot een sluitende aanpak.

### Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)

Naast het RIEC bestaat er een samenwerkingsverband dat is opgezet door het ministerie van SZW in het kader van het misbruik van sociale voorzieningen, het zogeheten LSI. Vanuit het LSI-convenant zijn er afspraken gemaakt tussen enkele gemeenten en de ISZW over het ontvangen van metadata over opgelegde boetes binnen de eigen gemeente. Wanneer integrale controles meer gemeengoed worden, zal de gezamenlijke informatiepositie verbeteren en zal arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling sneller herkend kunnen worden.

<sup>27</sup> Ministerie des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen. (2021, 1 juli). Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG). Geraadpleegd via SGV Inhalt: Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG) | RECHT.NRW.DE





## Nieuwe ontwikkelingen

### FRIT

Het Flexibel Regionaal Interventie Team (FRIT) is een initiatief vanuit de regiodeal en zal op korte termijn als pilot starten in de regio Noord-Limburg. Het FRIT heeft tot doel om de handhavingskracht te bundelen en bestaat uit gemeenten die samenwerken met de landelijke partners ISZW, UWV, Belastingdienst MKB, Belastingdienst Toeslagen, SVB, IND, Openbaar Ministerie en de politie. Gezamenlijk wordt getracht om de problematiek rondom mistanden met arbeidsmigranten op het gebied van werk en huisvesting in kaart te brengen en de excessen in samenhang te bestrijden. Dit zou een goed voorbeeld kunnen zijn voor overige regio's in Nederland, zowel in de grensregio als daarbuiten.

### Nieuw convenant EMM & partners

Het is de bedoeling dat in 2020 en 2021 de DIGW-methode gefaseerd tot stand komt in de verschillende politie eenheden in Nederland zodat men op een uniforme wijze gaat registreren op het thema mensenhandel. Deze methode is niet alleen voor de aanpak van mensenhandel door de politie van belang, maar ook voor de doorontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Ook de ISZW en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn voornemens om op een vergelijkbare informatiegestuurde wijze te gaan werken, waardoor gekomen kan worden tot een integraal beeld op het thema mensenhandel. Het EMM zal namelijk de beschikking krijgen over alle signalen en informatie over opsporingsonderzoeken van partnerorganisaties. Ook is de verwachting dat het EMM op strategisch, tactisch en operationeel niveau een belangrijke meerwaarde zal hebben bij de aanpak op dit thema. Het EMM zal niet alleen een bijdrage kunnen leveren aan de brede bestrijding van het fenomeen, maar ook beleidsmakers kunnen voorzien van cruciale informatie, bijvoorbeeld op het gebied van trends en ontwikkelingen. Deze inzichten kunnen ook voordelen bieden aan de informatiepositie en aanpak van gemeenten op lokaal niveau.<sup>28</sup>

### Raamovereenkomst samenwerking tussen de Duitse ministeries

Ook voor Duitsland geldt dat de arbeidsmigranten onvoldoende kennis hebben van hun rechten of de Duitse minimumnormen. Vaak spreken ze ook niet goed genoeg Duits om hun rechten op te eisen. Werkgevers maken hier ook slim gebruik van. Des te belangrijker is de inzet vanuit de overheid om arbeidsmigranten al meer aan de voorkant te beschermen. Sinds 1 juli 2021 is zijn er kaders in werking getreden die de basis leggen voor de samenwerking tussen de verschillende actoren die betrokken zijn op dit thema en waarmee gekomen kan worden tot betere arbeidsomstandigheden voor buitenlandse werknemers in Duitsland. Daarbij wordt de informatie-uitwisseling tussen de adviescentra en de Douane verder uitgebreid. Daarnaast zijn er meer opleidingen gepland voor de medewerkers zodat alle betrokkenen competenties opbouwen om dergelijke misdrijven beter te kunnen opsporen en bestrijden.<sup>29</sup>

## 4.2.2 Samenwerking tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen

De samenwerking tussen Nederland en Duitsland vindt momenteel vooral op gemeentelijk niveau plaats. Zo zijn er een aantal individuele gemeenten die onderling de samenwerking hebben opgezocht met een Duitse grensgemeente inzake signalen rondom een malafide uitzendbureau die over de grens opereert. Daarbij wordt ook vanuit Duitsland de noodzaak en de wil gevoeld om gezamenlijk op het thema op te trekken. De samenwerking op instantieniveau tussen beide landen is volgens de respondenten echter lastiger. Waar de wetgevingen op elkaar lijken, zijn de bijbehorende instanties in beide landen op verschillende wijzen georganiseerd. Zo zijn zaken die in Nederland op gemeentelijk niveau zijn geregeld in Duitsland op ministerieel niveau belegd. Hierdoor zijn gemeenten in sommige gevallen niet de aangewezen sparringpartners voor elkaar. Vanuit Nederland wordt hierop ingespeeld door zaken in te brengen bij de VNG of bij de ISZW, zodat zij vervolgens op gelijk niveau met de Duitse bureaus in contact kunnen komen.

### Informatieplein Internationaal (RIEC)

Moeilijkheden qua informatiedeling over de grens is voor gemeenten herkenbaar.

<sup>28</sup> Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (2021, mei). Nieuwsbrief: Special Editie.

<sup>29</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021, 1 juli). [Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit ein Ende setzen. Geraadpleegd via https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/Arbeitsausbeutung-und-schwarzarbeit-ein-ende-setzen.html](https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/Arbeitsausbeutung-und-schwarzarbeit-ein-ende-setzen.html)

Binnen het Regionaal Informatie en Expertisecentrum Oost-Nederland is het Informatieplein Internationaal opgestart, waarbij begonnen is met de grensgemeenten Enschede en Gronau. Als gevolg van Covid-19 is deze tijdelijk *on hold* gezet en is de geplande uitbreiding van dit informatieplein naar andere grensgemeenten uitgesteld. De meerwaarde die grensgemeenten zien in dit informatieplein is de informatie-uitwisseling die er plaatsvindt, maar ook zeker het in contact treden met elkaar en het opbouwen van een vertrouwensrelatie.

### **Grensoverschrijdend politieteam (GPT)**

Een andere samenwerking in de grensregio betreft de grensoverschrijdende politieke samenwerking. Hierin vindt samenwerking tussen de verschillende politieautoriteiten plaats, waaronder de uitwisseling van informatie over strafbare feiten en incidenten.

### **Bestaande structuren**

Tevens is het van belang om aandacht te hebben voor bestaande structuren in beide landen die in gezamenlijkheid zouden kunnen optrekken. Denk bijvoorbeeld aan de taskforce in Limburg. Als er in Noordrijn-Westfalen ook een dergelijk gremium aanwezig is, dan zou een goede vervolgstap zijn om beide partijen samen te brengen. Dit gebeurt sinds kort in de werkgroep arbeidsmigranten die door de Euregio in het leven is geroepen.



### **Nieuwe ontwikkelingen<sup>30</sup>**

#### **Grensoverschrijdende Corona-taskforce**

Eén van de meest recente ontwikkelingen betreft een grensoverschrijdende Corona-taskforce die in 2020 is opgericht in Noordrijn-Westfalen. Het doel van deze taskforce is het bieden van een platform voor informatie-uitwisseling over coronamaatregelen en afstemming op dit vlak in de grensregio's van Nederland, Duitsland en België. Er wordt momenteel gekeken naar het in stand houden van deze brede crisisstructuur, waarbij de wens is dat deze informatie-uitwisseling verder wordt opgerekt naar eveneens andere partijen en niet gekoppeld blijft aan Corona.

#### **Samenwerking inspecties**

Naast een taskforce is besloten om de samenwerking tussen de inspecties van Nederland en Noordrijn-Westfalen te verbeteren. Denk hierbij aan controles op huisvesting, die bemoeilijkt wordt doordat arbeidsmigranten in Nederland werken maar in Duitsland wonen en andersom. Daarbij ligt voor nu de focus op de vleesindustrie, de bouw en distributiecentra.

#### **Informatiedeling**

Ook is afgesproken dat er tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland meer informatie gedeeld wordt op het gebied van huisvesting door werkgevers in de grensregio. Verder wordt de samenwerking geïntensiveerd door in te zetten op informatievoorziening voor arbeidsmigranten. Daarbij is het van belang dat informatie over de rechten en plichten voor werknemers op een laagdrempelige manier wordt aangereikt aan arbeidsmigranten, aan beide kanten van de grens.

### **Samenwerkingsverdrag Nederland en Duitsland**

Daarnaast is er een samenwerkingsverdrag gesloten tussen het Bondsministerie van Financiën en het Bondsministerie van Arbeid en Sociale Zaken van Duitsland en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van Nederland bij de bestrijding van grensoverschrijdende fraude met socialezekerheidsuitkeringen en -premies door arbeid, en fraude met basisuitkeringen ten gunste van werkzoekenden alsmede met niet-aangemelde werkzaamheden en illegaal grensoverschrijdend uitzendwerk. Het verdrag biedt controlerende en toezichthoudende autoriteiten van beide landen de mogelijkheid om rechtstreeks informatie met elkaar uit te wisselen omtrent ondernemingen en personen die in beeld zijn wegens mogelijk zwartwerken. Deze samenwerking kan als mooie opmaat gelden voor een uitbreiding van de samenwerking op het thema arbeidsuitbuiting, waar lang niet altijd sprake is van zwartwerken, maar wel van onmenselijke werkomstandigheden of huisvesting.

### **Gezamenlijk optrekken**

Verder is het van belang dat als de druk opgevoerd wordt in het ene land, bijvoorbeeld op de werkgevers en de uitzendbureaus, er dan ook aan de andere kant gelijke stappen ondernomen worden om te voorkomen dat zich een waterbedeffect voordoet. Ook bieden vraagstukken die aanvankelijk een Nederlandse

30 Rijksoverheid. (2021, 25 november). Minister Koolmees intensificeert samenwerking over arbeidsmigranten met Noordrijn-Westfalen. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/25/minister-koolmees-intensificeert-samenwerking-over-arbeidsmigranten-met-noordrijn-westfalen>

aangelegenheid lijken bij nader inzien een goede mogelijkheid om de samenwerking met Duitsland te intensiveren. Denk daarbij aan de loskoppeling van bed en baan of de certificeringsplicht van uitzendbureaus. Deze ontwikkeling gaat mogelijk één en ander in beweging brengen aan de andere kant van de grens. Het is dan ook goed om die afspraken onderling goed af te stemmen, zodat men zich daar ook op voor kan bereiden.

### Grenslandagenda

De grenslandagenda geeft richting aan de grensoverschrijdende samenwerking. Hierbij zijn grensprovincies, Euregio's en andere stakeholders uit de grensregio betrokken. Ook de betrokkenheid van de vakdepartementen aan beide kanten van de grens heeft een duidelijke toegevoegde waarde.

### 4.2.3 Samenwerking binnen Europa

Ook binnen Europa vindt samenwerking plaats op het thema. Dit gebeurt zowel op het gebied van integrale controles als op het vlak van informatie-uitwisseling.<sup>31</sup>

#### Joint Action Days Labour Exploitation

De *Joint Action Days Labour Exploitation* betreft een Europees samenwerkingsinitiatief tegen arbeidsuitbuiting, waarbij in een aantal risicosectoren multidisciplinaire controles worden uitgevoerd door zowel politie en verschillende arbeidsinspecties als wetshandhavers en immigratiediensten. De internationale informatie-uitwisseling vindt plaats via Europol en draagt bij aan meer inzicht in mogelijke netwerken op het terrein van arbeidsuitbuiting. De winst van deze dagen betreft data die nader geanalyseerd kan worden, inzicht krijgen in de werkwijze van de inspectie- en politiediensten in de verschillende landen en het ontstaan van een nieuw netwerk tussen deze diensten. Deze kruisbestuivingen tussen landen is van belang om het grensoverschrijdende karakter bij arbeidsuitbuiting in beeld te brengen en aan te pakken.<sup>32</sup> De Nederlandse en Belgische inspectiediensten werkten nauw samen tijdens een gemeenschappelijke actie waarbij een onderzoek werd uitgevoerd naar buitenlandse werknemers van Nederlandse uitzendkantoren die gehuisvest werden in Belgische vakantieparken aan de grens met Nederland.<sup>33</sup>

### Samenwerking met de ambassades

In samenwerking met onder meer de ambassades van de betreffende landen wordt ingezet op informatievoorziening in Polen, Roemenië en Bulgarije. Migranten worden daarbij geïnformeerd over de risico's die samenhangen met malafide (uitzend) bedrijven en misbruik, alsmede waar ze terecht kunnen met vragen en waar zij misstanden kunnen melden.<sup>34</sup>

### Uniform normenkader

Binnen Europa ontbreekt het aan een consensus binnen het strafrecht met betrekking tot de bescherming van werknemers tegen ernstige uitbuiting. Dit gebrek aan overeenstemming belemmert de grensoverschrijdende samenwerking tussen de toezichthoudende instanties en de strafrechtstelsels in zaken waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn. Vaak moeten overheden van meer dan één EU-lidstaat optreden in situaties waarin sprake is van een onderaannemer, gedetacheerde werknemers, uitzendkrachten en wervers, of waarin slachtoffers of getuigen vóór het afleggen van een verklaring zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Het is dan ook onderzoekswaardig om te kijken naar de mogelijkheid van een normenkader op Europees niveau.



### Nieuwe ontwikkelingen

#### ELA

De *European Labour Authority* (ELA) is opgericht met als doel om de internationale samenwerking van inspecties op het gebied van grensoverschrijdende arbeid te faciliteren en de informatievoorziening te verbeteren. Oftewel, de ELA verbindt de nationale arbeidsinspecties met elkaar en controleert de naleving van Europese arbeidswetten op nationaal en Europees niveau. Daarbij gaat de ELA lidstaten ondersteunen bij het informeren van burgers en werknemers over de rechten en verplichtingen bij grensoverschrijdende arbeid. De ELA moet in 2024 op volle kracht draaien met een jaarbudget van 50 miljoen euro en een staf van 140 medewerkers.

31 Inspectie SZW. (2016, 9 juni). Europese week tegen arbeidsuitbuiting. Geraadpleegd via <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2016/06/09/europese-week-tegen-arbeidsuitbuiting>

32 Inspectie SZW. (2016, 9 juni). Europese week tegen arbeidsuitbuiting. Geraadpleegd via <https://www.inspectieszw.nl/actueel-nieuws/2016/06/09/europese-week-tegen-arbeidsuitbuiting>

33 Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. (2019, 18 april). Sociale inspectiediensten en politie werken samen bij het opsporen van economische uitbuiting. Geraadpleegd via <https://news.belgium.be/nl/sociale-inspectiediensten-en-politie-werken-samen-bij-het-opsporen-van-economische-uitbuiting>

34 FRA – Europees Bureau voor de Grondrechten (2015). Ernstige arbeidsuitbuiting: werknemers die zich binnen of naar de Europese Unie verplaatsen. Geraadpleegd via [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary\\_nl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary_nl.pdf)



### Coördinatie op het thema

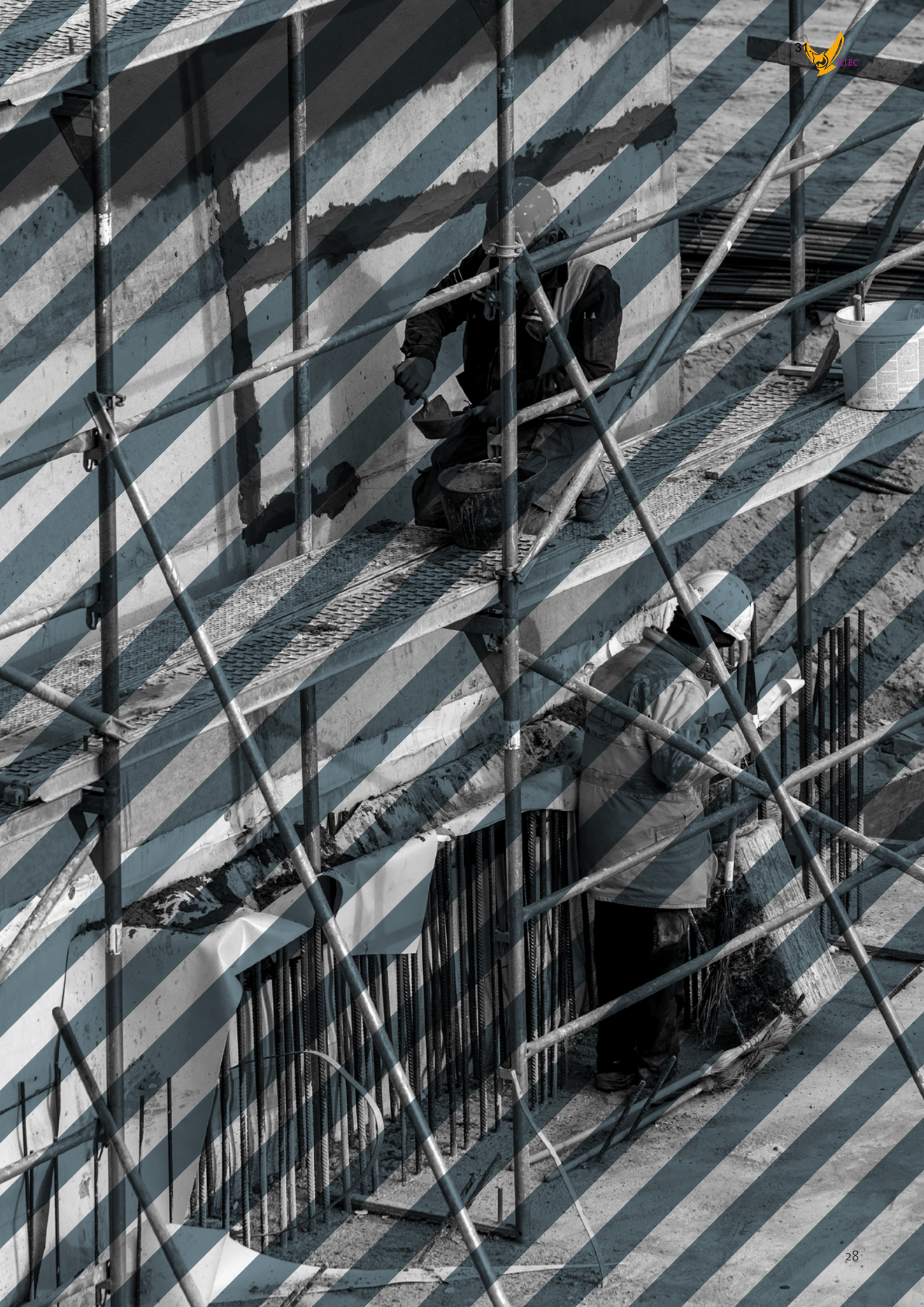
Bij elke vorm van integrale samenwerking is het van belang dat er sprake is van een goede coördinatie. Er zijn uiteraard individuele belangen binnen de samenwerking, maar het is belangrijk om ook het algemeen belang te zien. Dat wordt momenteel regelmatig gemist en soms wijst men meer naar elkaar dan dat men het gezamenlijke belang in acht neemt.

### Tot slot

Naast het verkrijgen van meer zicht op het fenomeen in de grensregio en het opzoeken en intensiveren van de grensoverschrijdende samenwerking, zijn er nog meer onderwerpen te noemen voor gemeenten die een rol kunnen spelen binnen de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zij vallen echter buiten de scope van dit onderzoek. Deze onderwerpen komen terug in de tweede reeks aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten<sup>35</sup>, het barrièremodel arbeidsuitbuiting door malafide uitzendbureaus<sup>36</sup> en de handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting<sup>37</sup>, en bieden goede aanknopingspunten voor een bestuurlijk handelingsperspectief op dit thema in de volle breedte.

- 35 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan. Rijksoverheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten>
- 36 Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Den Haag. (2021). Toelichting barrièremodel arbeidsuitbuiting door malafide uitzendbureaus. Geraadpleegd via <https://www.kennisplatformondermijning.nl/>
- 37 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2021). Handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting: Samenwerken in de praktijk. CCV. Geraadpleegd via [https://hetccv.nl/fileadmin/Afbeeldingen/Onderwerpen/Arbeidsuitbuiting/Handreiking\\_integrale\\_aanpak\\_arbeidsuitbuiting.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Afbeeldingen/Onderwerpen/Arbeidsuitbuiting/Handreiking_integrale_aanpak_arbeidsuitbuiting.pdf)







## 5. Conclusie

Binnen het fenomeenonderzoek lag de focus op het verkrijgen van meer zicht op misstanden bij de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio Nederland-Duitsland (Noordrijn-Westfalen), zowel wat betreft de huisvesting als de arbeid. Daarbij is onder andere ingezoomd op misstanden die gemeenten op lokaal niveau ervaren. Er is gebleken dat de tewerkstelling plaatsvindt aan Nederlandse zijde en de huisvesting aan Duitse zijde. In bijna alle gevallen zijn er uitzendbureaus betrokken bij dit proces. Tegelijkertijd geven gemeenten aan eigenlijk geen goed zicht te hebben op de arbeidsmigranten in hun gemeente en geen rekening te houden met uitbuitingssituaties die zich onder de radar bevinden.

De beperkte informatiepositie van gemeenten wordt veroorzaakt door een beperkte mate van registratie, (grensoverschrijdende) informatie-uitwisseling en samenwerking, lage meldingsbereidheid, de afwezigheid van bevoegdheden en onvoldoende capaciteit voor controles en handhaving. Gemeenten zien dit fenomeen met name terug in de zin van overlastsituaties, overbewoning en slechte woonomstandigheden.

In hoofdstuk 4 zijn een aantal mogelijkheden binnen het onderzoek aangedragen om de (eigen) informatiepositie op dit thema te vergroten. Het vergroten van de informatiepositie op dit thema kan als eerste stap gezien worden binnen het bestuurlijk handelingsperspectief die binnen dit onderzoek centraal staat.

Belangrijk daarbij is om te kijken hoe gekomen kan worden tot een volledig en actueel beeld van waar de arbeidsmigranten werken en wonen, waarbij het beeld mee verandert bij een gewijzigd werk- of woonadres. Het intensiveren van het contact met werkgevers en beheerders van locaties kan hierbij een belangrijke rol spelen. Een andere belangrijke mogelijkheid om de informatiepositie op dit thema te vergroten betreft het inzetten op of het intensiveren van de samenwerking binnen zowel de eigen gemeente als tussen Nederlandse en Duitse gemeenten onderling, al dan niet binnen Europees verband. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van reeds opgezette initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van integrale controles en informatiedeling.

Uiteindelijk zou het doel moeten zijn om te komen tot een structurele integrale samenwerking binnen de grensregio, waarbij niet alleen sprake is van zicht op de misstanden die zich voordoen, maar ook best practices die gedeeld worden en doeltreffende interventies die ingezet worden. Daarbij is voldoende (controle- en handavings)capaciteit, en elkaar kennen en vertrouwen van essentieel belang, evenals een goede coördinatie waarbij oog is voor het gezamenlijk belang. Dit fenomeen betreft namelijk een complex probleem waarbij sprake is van een versnippering van informatie en bevoegdheden, waardoor enkel in gezamenlijkheid gekomen kan worden tot een sluitende aanpak van het probleem.

Het doel zou moeten zijn om te komen tot een structurele integrale samenwerking binnen de grensregio, waarbij niet alleen sprake is van zicht op de misstanden die zich voordoen, maar ook best practices die gedeeld worden en doeltreffende interventies die ingezet worden.



## 6. Discussie

Dit onderzoek toont aan dat misstanden rondom de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio een complex fenomeen is. Daarbij is het van belang om te beginnen bij de basis, en dat is het inzetten op meer zicht op waar arbeidsmigranten in de grensregio werken en wonen. Er zijn echter ook diverse onderwerpen die voor nu buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar interessant zijn om nader te verkennen.

### *Grensregio's vergelijken*

Hetgeen wat zich in de grensregio Nederland-Noordrijn-Westfalen voordoet lijkt zich niet te beperken tot enkel die grensregio. Zo zou een vergelijking met de grensregio Nederland-België voor waardevolle inzichten kunnen zorgen. Volgens één van de respondenten loopt België binnen Europa voor op dit thema en zouden zij als voorbeeld kunnen dienen voor andere landen. Denk hierbij aan het opnemen van meer arbeidswetten in het strafrecht. Als gevolg van deze lagere instap wat betreft arbeidsuitbuiting, kunnen sneller zwaardere maatregelen genomen worden.

### *Informatiestapel*

Een goede lokale informatiepositie van gemeenten kan niet alleen als basis dienen voor een grensoverschrijdende samenwerking, maar ook als broninformatie voor een districtelijk, regionaal en uiteindelijk landelijk beeld van het fenomeen. Daarbij is het van belang dat inzichten op lokaal niveau verzameld en gestapeld worden om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen op regionaal en zelfs landelijk niveau.

### *Arbeidsmigranten uit de Euregio*

Het verkennen van het idee om beschikbare laaggeschoolde arbeidskrachten te werven die al woonachtig zijn in de Euregio, zoals Belgen en Duitsers, kan het onderzoeken waard zijn. De kwetsbaarheid rondom huisvesting en integratie speelt bij deze groep immers geen rol. Dit behoeft niet alleen meer aandacht binnen gemeenten en de Euregio, maar ook de welwillendheid van werkgevers omdat deze personen vaak minder flexibel zijn dan de arbeidsmigranten uit Oost-Europa.

### *Meer zaken voor de rechter brengen*

Het onderscheid tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is niet altijd even makkelijk te maken. Hoewel de meeste gevallen in eerste instantie beoordeeld worden als slechte arbeidsomstandigheden, is het vanwege de combinatie van misbruikfactoren mogelijk dat een aantal gevallen ook mensenhandel zou kunnen zijn. Zelfs de rechtspraak heeft moeite met het bepalen van de grens. Het is daarom belangrijk dat duidelijk wordt waar ernstige benadeling ophoudt en arbeidsuitbuiting

begint. Een manier om meer duidelijkheid te krijgen is om meer (verschillende) zaken aan de rechter voor te leggen, zodat het begrip steeds beter ingekleurd wordt en er een duidelijker normenkader ontstaat.

### *Verruiming uitbuitingsartikel*

Naast meer duidelijkheid omtrent het strafrechtelijke normenkader geeft het CoMensha aan bezig te zijn met de verkenning van de komst van een breder economisch uitbuitingsartikel. De uitbuiting vindt namelijk niet enkel plaats binnen het werk, maar vaak in combinatie met de huisvesting. Dit blijkt ook wel uit dit onderzoek.

### *Actueel beeld*

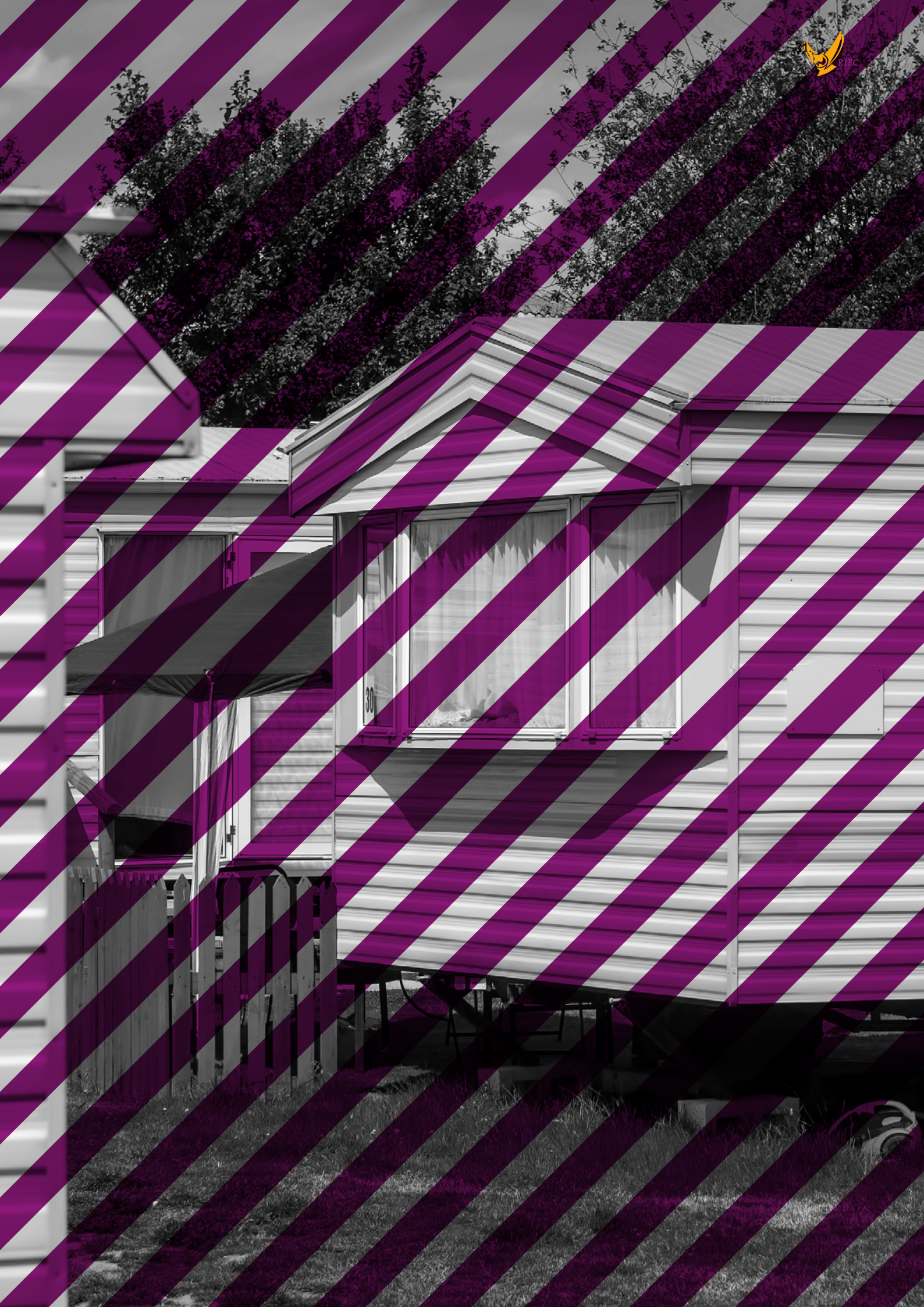
Een belangrijke aanbeveling voor wat betreft het in kaart brengen van het probleem is het verkennen van de mogelijkheden om te komen tot een actueel beeld van de registraties in een gemeente of gebied en geen momentopname.

### *Uitzendbureaus en arbeidsmigranten*

Binnen dit onderzoek is niet gesproken met uitzendbureaus, overkoepelende uitzendorganisaties en arbeidsmigranten. De focus binnen het onderzoek was, in lijn met de wens van de opdrachtgever, voornamelijk gericht op de rol van gemeenten. Bij het verder in beeld brengen van het fenomeen in de grensregio zou het in gesprek gaan met deze partijen een goede manier zijn om de informatiepositie te versterken. Men heeft vaak meer zicht op de wijzen waarop binnen het grijze gebied misbruik wordt gemaakt of waar misstanden plaatsvinden.

### *Overzicht creëren*

Binnen dit onderzoek is gebleken dat er veel verschillende organisaties bezig zijn met dit thema. Het is belangrijk om overzicht te creëren van wie waar mee bezig is, zodat gekeken kan worden naar mogelijkheden om elkaar te versterken en tegelijkertijd te voorkomen dat dingen dubbel gedaan worden.





# Bronvermelding

## Krantenartikelen

Bouten, J. (21 juli 2020). Duitse en Nederlandse gemeenten: uitzendbureaus misbruiken gebrek aan controle arbeidsmigranten. De Limburger. Geraadpleegd via [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200720\\_00168787](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200720_00168787)

Doe alsnog snel iets aan uitbuiting arbeidsmigranten. (2021, 15 juni). NRC. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/15/doe-alsnog-snel-iets-aan-uitbuiting-arbeidsmigranten-a4047283>

Ponsteen, S. (5 mei 2021). Een stadion vol arbeidsmigranten in Twentse gemeenten, maar waar wonen ze? Tubantia. Geraadpleegd via <https://www.tubantia.nl/enschede/een-stadion-vol-arbeidsmigranten-in-twentse-gemeenten-maar-waar-wonen-ze~afffd28b/>

## Nieuwsberichten

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. (2021, mei). Nieuwsbrief: Special Editie.

FRA – Europees Bureau voor de Grondrechten (2015). Ernstige arbeidsuitbuiting: werknemers die zich binnen of naar de Europese Unie verplaatsen. Geraadpleegd via [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary\\_nl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary_nl.pdf)

Inspectie SZW. (2016, 9 juni). Europese week tegen arbeidsuitbuiting. Geraadpleegd via <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2016/06/09/europese-week-tegen-arbeidsuitbuiting>

Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. (2019, 18 april). Sociale inspectiediensten en politie werken samen bij het opsporen van economische uitbuiting. Geraadpleegd via <https://news.belgium.be/nl/sociale-inspectiediensten-en-politie-werken-samen-bij-het-opsporen-van-economische-uitbuiting>

Rijksoverheid. (2021, 25 november). Minister Koolmees intensificeert samenwerking over arbeidsmigranten met Noordrijn-Westfalen. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/25/minister-koolmees-intensificeert-samenwerking-over-arbeidsmigranten-met-noordrijn-westfalen>

## Publicaties

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan. Rijksoverheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aaanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten>

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2021). Handreiking integrale aanpak arbeidsuitbuiting: Samenwerken in de praktijk. CCV. Geraadpleegd via [https://hetccv.nl/fileadmin/Afbeeldingen/Onderwerpen/Arbeidsuitbuiting/Handreiking\\_integrale\\_aanpak\\_arbeidsuitbuiting.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Afbeeldingen/Onderwerpen/Arbeidsuitbuiting/Handreiking_integrale_aanpak_arbeidsuitbuiting.pdf)

Decisio. (2019). Memo cijfers arbeidsmigranten provincie Gelderland. Provincie Gelderland. Geraadpleegd via <https:// gelderland.incijfers.nl>

Decisio en Companen. (2020). Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Overijssel. Provincie Overijssel. Geraadpleegd via [https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel\\_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten\\_20012020.pdf](https://decisio.nl/wp-content/uploads/Provincie-Overijssel_Onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten_20012020.pdf)

Decisio en Companen. (2020b). Onderzoek internationale werknemers in Limburg. Provincie Limburg. Geraadpleegd via <https://decisio.nl/hoe-vergaat-het-de-internationale-werknemers-in-limburg/>

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). Dadermonitor mensenhandel 2015-2019. Rijksoverheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/19/tk-bijlage-1-dadermonitor-mensenhandel-2015-2019-1>

Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Den Haag. (2021). Toelichting barrièremodel arbeidsuitbuiting door malafide uitzendbureaus. Geraadpleegd via <https://www.kennisplatformondermijning.nl/>

Vakgroep Analyse & Onderzoek. (2021). Rapport arbeidsmigranten. Inspectie SZW. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/22/bijlage-1-rapport-arbeidsmigranten>

## Websites

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021, 1 juli). Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit ein Ende setzen. Geraadpleegd via <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/arbeitsausbeutung-und-schwarzarbeit-ein-ende-setzen.html>

Kamer van Koophandel. Schijnzelfstandigheid voorkomen als ZZP'er. Geraadpleegd via <https://ondernemersplein.kvk.nl/schijnzelfstandigheid-voorkomen-met-dba-voor-zzpers/>

Ministerie des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen. (2021, 1 juli). Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG). Geraadpleegd via SGV Inhalt: Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG) | RECHT.NRW.DE

Rijksoverheid. Wanneer moet ik mij in de Basisregistratie Personen (BRP) laten inschrijven als ingezetene? Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wanneer-in-brp-inschrijven>



# Bijlage I: Respondentenlijst interviews

## Duitse gemeenten

Gemeente Gronau  
Gemeente Geldern  
Gemeente Nettetal  
Gemeente Goch

## Nederlandse gemeenten

Gemeente Peel en Maas  
Gemeente Venlo  
Gemeente Winterswijk  
Gemeente Oost-Gelre  
Gemeente Rheden  
Gemeente Enschede  
Gemeente Horst aan de Maas  
Gemeente Sittard-Geleen

## Overige partners

CCV  
VNG  
Projectleider mensenhandel  
Projectleider FRIT  
FNV  
Comensha  
RNI-loket gemeente Doetinchem  
Grensinfopunt Enschede-Gronau  
ISZW

## Bijlage II: Topic lijst

### Algemene vragen & organisatorische vragen

- Zou u willen aangeven in welke zin uw organisatie betrokken is bij het thema arbeidsmigranten/ arbeidsuitbuiting?
- Zou u willen aangeven wat uw betrokkenheid bij het thema arbeidsmigranten/ arbeidsuitbuiting?
- Met welke partners werkt u/uw organisatie samen op dit thema?
  - Hoe ziet deze samenwerking eruit?

### Algemene vragen arbeidsuitbuiting

- Welke factoren spelen volgens u een rol bij het mogelijk uitbuiten van arbeidsmigranten in de grensregio?

### Arbeidsuitbuiting grensregio

- Heeft u zicht op misstanden met arbeidsmigranten die plaatsvinden in de grensregio Nederland-Duitsland (Noordrijn-Westfalen)?
  - Zo ja, kunt u voorbeelden noemen?
- Ziet u het gebruik van de Nederlandse-Duitse grens terug bij de inzet van arbeidsmigranten?
  - Indien ja, op welke manieren ziet u dit terug?
- Welke gelegenheden bieden volgens u de grens voor het misbruiken/uitbuiten van arbeidsmigranten?
  - Zijn er bijvoorbeeld verschillen in de wetten of beleid omtrent het inzetten van arbeidsmigranten in Nederland en Duitsland en welke mogelijkheden biedt dit voor misbruik?
  - Hoe is het volgens u gesteld met het controleren en handhaven op dit thema in Nederland en Duitsland en welke mogelijkheden biedt dit voor misbruik? Hoe is de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland op dit thema?
  - Door wie wordt momenteel (over de grens heen) samengewerkt?

### Aanpakmogelijkheden

- Welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er om (meer) barrières op te werpen tegen arbeidsuitbuiting?
  - Dus wat zouden gemeenten of andere partijen (meer) kunnen doen om dit thema aan te pakken of te voorkomen?
  - En wat geldt daarbij specifiek voor de grensregio NL-DU?
    - (vb. grensoverschrijdende samenwerking, informatiedeling, controles)
- Zijn er verder nog belangrijke ontwikkelingen op dit thema die wij mee moeten nemen? (zowel landelijk, als provinciaal als gemeentelijk)
- Wat zou volgens u anders of beter moeten in de aanpak van misstanden rondom/ uitbuiting van arbeidsmigranten in de grensregio NL-DU?

## Bijlage III: Indicatoren en cijfers

Het barrièremodel arbeidsuitbuiting door malafide uitzendbureaus<sup>38</sup> is een samenvoeging van het barrièremodel Arbeidsuitbuiting en het barrièremodel Malafide Uitzendbureaus van het CCV. Hierbij is samengewerkt door de Belastingdienst, gemeenten, ISZW, Openbaar Ministerie, politie en het RIEC Den Haag. Het model zet het bedrijfsproces uiteen van malafide uitzendbureaus bij de inzet van arbeidsmigranten. Hierbij gaat het om zeven processtappen:

1. **Bedrijfsadministratie**
2. **Werving**
3. **Identiteit**
4. **Huisvesting**
5. **Vervoer**
6. **Arbeid**
7. **Financieel**

### Indicatoren van arbeidsuitbuiting vanuit bestuurlijk perspectief

Per processtap staan indicatoren opgenomen die erop kunnen wijzen dat sprake is van arbeidsuitbuiting of malafide uitzendbureaus. Voor dit onderzoek is de aandacht gevestigd op de indicatoren die vanuit gemeentelijk perspectief signaleerd kunnen worden.

#### 1. **Bedrijfsadministratie**

- Foutieve SBI-code/ branche code.
- Wisselingen bedrijfsnaam en/of KVK nummers.

#### 2. **Werving**

- Nevenvestigingen in het buitenland.
- Gebruik multimedia.
- Misleiding op het gebied van loon, zorgkosten, huisvesting en vervoer.
- Ronselen op openbare plekken, zoals parkeerterreinen en knooppunten.
- Inzet van tussenpersonen.

#### 3. **Identiteit**

- Gebruik van valse of vervalste ID-bewijzen.
- Begeleider zet arbeidsmigrant onder druk bij inschrijving.
- Begeleider of arbeidsmigrant stuurt aan op inschrijving RNI boven BRP.
- Nederlandse of Engelse taal niet machtig. Andere personen doen het woord voor de migrant.

- Afscherming herkomstland.
- Niet in het bezit van eigen ID-bewijs.
- Begeleider doet inschrijven van meerdere personen op 1 adres.

#### 4. **Huisvesting**

- Gegevens adres, werkgever, tussenpersoon, verhuurder (lijken) niet bekend bij de arbeidsmigrant.
- Minder woonruimte dan 12 vierkante meter per persoon.
- Niemand is ingeschreven op een adres.
- Personen staan ingeschreven op een adres, maar wonen er niet.
- Wonen in panden zonder woonbestemming, zoals op de werkplek.
- Slechte hygiëne, onderhoud of gebrek aan brandveiligheid.
- Meer dan 'x'-personen ingeschreven in een woning die geen zelfstandig huishouden vormen (x is aantal personen dat is vastgesteld door de gemeente)
- Zelfstandige woonruimte gebruiken voor onzelfstandige bewoning zonder geldende vergunning.
- In gebruik nemen/geven woonruimte zonder huisvestingsvergunning.

#### 5. **Vervoer**

- Georganiseerd woon- en werkverkeer.
- Drukte bij publieke opstaplocaties.
- Vervoerder werkt samen met of is onderdeel van een uitzendbureau.
- Ontduiking Corona-maatregelen tijdens vervoer.
- Vervoer busjes met buitenlands kenteken.

#### 6. **Arbeid**

- Geen. Indicatoren zijn met name gericht aan de ISZW.

#### 7. **Financieel**

- Hoge afdracht voor huur, werving, vervoer en zorgverzekering.

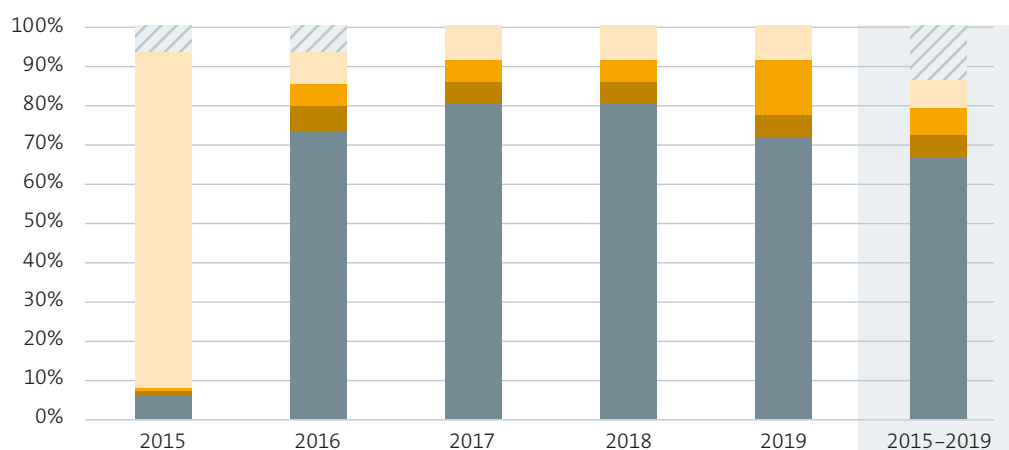
Meer informatie over de verschillende indicatoren waar de gemeente zicht op kan hebben en/of een rol kan spelen door het gebruikmaken van (interventie)mogelijkheden, is te vinden in het barrièremodel welke te raadplegen is via het Kennisplatform Ondermijning.






<sup>38</sup> Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Den Haag. (2021). Toelichting barrièremodel arbeidsuitbuiting door malafide uitzendbureaus. Geraadpleegd via <https://www.kennisplatformondermijning.nl/>

## Cijfers van arbeidsuitbuiting

De Dadermonitor laat zien dat van 2015 tot en met 2019 slechts 195 incidenten hebben plaatsgevonden op het thema arbeidsuitbuiting. Wat opvalt is dat dit thema aanzienlijk lager scoort dan de andere uitbuitingsvormen en het betreft slechts 7 procent van alle geregistreerde incidenten op het thema mensenhandel. Daarnaast betreft het ook maar een fractie van het totaal aantal meldingen dat in diezelfde periode binnenkwam bij organisaties als CoMensha (1088). Ook hier is het vermoeden dat het daadwerkelijke aantal een stuk hoger ligt, maar dat een lage meldingsbereidheid hieraan toe te schrijven is.

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar het aantal opsporingsonderzoeken<sup>39</sup> naar arbeidsuitbuiting door de ISZW-DO, dan ligt deze met 54 aanzienlijk lager dan het aantal meldingen. Vanuit de opsporing is de ISZW-DO primair verantwoordelijk voor de opsporing van arbeidsuitbuiting. Hier komt in die periode één opsporingsonderzoek bij die gestart is vanuit de KMar en 19 opsporingsonderzoeken vanuit de politie.<sup>40</sup>



	Uitbuitingsvorm onbekend	410	30	0	0	0	440
	Overige uitbuiting	<5	50	50	65	80	245
	Criminele uitbuiting	<5	30	30	35	145	240
	Arbeidsuitbuiting	<5	40	40	50	60	195
	Seksuele uitbuiting	30	420	480	615	755	2.305
<b>Totaal</b>		<b>415</b>	<b>575</b>	<b>600</b>	<b>765</b>	<b>1.045</b>	<b>3.420</b>

Aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2015-2019 (N=3.420). Bron: CBS-databestanden

<sup>39</sup> Het is mogelijk dat er binnen een opsporingsonderzoek sprake is van meerdere slachtoffers.

<sup>40</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2021). Dadermonitor mensenhandel 2015-2019. Rijksoverheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/19/tk-bijlage-1-dadermonitor-mensenhandel-2015-2019-1>