

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 165

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

In januari 2024 signaleerde de gemeente Zaanstad problemen specifiek binnen de glazenwassersbranche.¹ Het landelijk expertisecentrum Pharos publiceerde in die periode hun verkennende onderzoek waarmee zorgen en kansen voor Bulgaarse inwoners en hun kinderen beter in beeld zijn gebracht.² De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verzocht in de procedurevergadering van 5 november 2024 om een kabinetsreactie op het onderzoek.³ Met deze brief ga ik hierop in.

Inleiding

Het aantal werkenden in Nederland van Bulgaarse komaf is gegroeid sinds het toetreden van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007 en het afschaffen in 2014 van de tewerkstellingsvergunning voor Bulgaren. De meeste van hen wonen in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam. Zaanstad volgt als vierde stad.

Het onderzoek beschrijft op indringende wijze de situatie van arbeidsmigranten met Bulgaarse achtergrond en hun kinderen in Zaandam-Oost in de gemeente Zaanstad. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het «Pact Zaandam-Oost».⁴ Dit is een samenwerkingsverband van zo'n veertig organisaties die de positie van kwetsbare kinderen op het gebied van zorg en welzijn willen verbeteren.

Onderzoeksopzet rapportage Pharos

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van literatuuronderzoek en kwalitatief onderzoek. Onderzoekers hebben 37 gesprekken gevoerd met

¹ Brief d.d. 26 januari 2024 «Grote misstanden glazenwassersbranche»

² Verkennend onderzoek «Beter in beeld» Pharos, januari 2024

³ Verzoek kabinetsreactie op 6 november 2024, kenmerk 2024Z17320/2024D42148

⁴ www.pactzaandamoost.nl/

professionals uit het onderwijs, het sociaal domein, de zorg en met de Bulgaarse bewoners.

Naast de gesprekken namen onderzoekers deel aan bijeenkomsten met de Bulgaarse inwoners en activiteiten in de wijk. Ook is gesproken is met sleutelpersonen uit de Bulgaarse gemeenschap in Rotterdam en Den Haag. Inzichten uit die aanpakken zijn meegenomen in het onderzoek. De onderzoekers merken als kanttekening op dat het verkennende onderzoek niet representatief is voor alle Bulgaren in Nederland. De onderzoekers hebben vooral gekeken naar de groep met kinderen waar knel-punten zijn en dus niet naar de groep waarmee het goed gaat. Echter merken zij ook op dat zij een groep, die zich in criminele circuits zou begeven, niet hebben gesproken en ze verwachten dat een groep Bulgaarse arbeidsmigranten die kampt met ernstige problematiek onder de radar blijft. De verkenning schetst een beeld van de situatie in de wijken zoals die op dat moment werd ervaren en is niet bedoeld «als waarheidsvinding». Dat neemt niet weg dat de signalen helpen bij een effectieve aanpak van de problematiek.

Bevindingen in vogelvlucht

Uit het verkennend onderzoek van Pharos komt onder meer naar voren dat Bulgaren naar Nederland komen omdat, met name Turkssprekende Bulgaren, hier reeds een netwerk hebben en de lonen hoger liggen dan in Bulgarije. Verder zijn zij niet verplicht zijn om in Nederland in te burgeren omdat Bulgarije deel uit maakt van de Europese Unie. Zij vinden veelal werk via informele netwerken.

In de Basisregistratie Personen (BRP) stonden in 2023 bijna 55.000 Bulgaren ingeschreven, waarvan de meesten in Den Haag wonen. In Zaanstad staan ongeveer 2.000 Bulgaren ingeschreven in het BRP. De onderzoekers vermoeden dat meer dan de helft van de in Zaanstad verblijvende Bulgaren niet is ingeschreven in het BRP.

Bulgaarse inwoners kunnen door hun kwetsbare positie vaker te maken krijgen met slechte woonomstandigheden, arbeidsuitbuiting, verminderde toegang tot voorzieningen en met sociale uitsluiting. Het betreft veelal Turks- en Bulgaarssprekende Bulgaren die werken in het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast werkt een deel als zzp'er. Men is werkzaam in de schoonmaakbranche, als schilder, stukadoor of glazenwasser. Ook werkt een deel via uitzendbureaus in bedrijven rondom Zaanstad. Vaak regelen die bureaus ook de huisvesting.

Inwoners van Bulgaarse komaf zijn kwetsbaar voor uitbuiting op de arbeidsmarkt via malafide netwerken. Ze worden dan illegaal gehuisvest en betalen hoge huren. Zogenaamde «boekhouders» maken misbruik van hun vertrouwen, wat soms leidt tot financiële problemen. De onderzoekers noemen de leefsituatie van Bulgaarse migranten en hun kinderen in de onderzochte wijken schrijnend. De aangetroffen situatie vraagt om stappen specifiek gericht op kwetsbare arbeidsmigranten en hun kinderen. Met het eerder vermelde Pact Zaanstad-Oost worden deze stappen gezet.

Het onderzoek van Pharos benoemt de volgende aanbevelingen:

1. Ontwikkel een duurzame, integrale aanpak;
2. Zorg voor explicitering van wat er speelt;
3. Richt de samenwerking tussen formele en informele zorg goed in;
4. Ontwikkel een gebiedsgericht (handelings)perspectief;
5. Gedifferentieerde inzet op preventie en inburgering van Bulgaarse inwoners;
6. Investeer in regionale en landelijke samenwerking.

Allereerst deel ik de conclusie van Pharos dat arbeidsmigranten in Nederland, net als alle inwoners, recht hebben op fatsoenlijke, eerlijke, veilige en gezonde woon- en leefomstandigheden. Zoals het rapport terecht aangeeft, vergt dit een aanpak die duurzaam en integraal is. Met het kabinet zet ik mij daarom in om op landelijk niveau verbeteringen te realiseren, mede aangespoord door de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam). Ik informeer uw Kamer over de voortgang die daarbij wordt geboekt.⁵ De aanbevelingen van het Aanjaagteam zijn concreet uitgewerkt in maatregelen die de aanbevelingen uit het rapport van Pharos raken. Dit zijn onder meer maatregelen over samenwerking op het terrein van beleidsvorming, informatie- en dienstverlening en, als sluitstuk, handhaving en toezicht. Specifiek benoem ik de initiatieven rondom taal en inburgering. Over de aanpak voor verbetering van zogenoemde sociale inbedding van arbeidsmigranten heb ik uw Kamer recent geïnformeerd.⁶ Op het terrein van zorg, voorlichting en informatievoorziening worden informatiepunten ingericht vanuit WorkinNL; de zogenoemde WIN-punten. Ook in Zaanstad is een WIN-punt ingericht. Daar waar het gaat om informatie, hulp en dienstverlening aan arbeidsmigranten wordt samengewerkt met betrokken partijen in de regio om heldere afspraken te maken en ervoor te zorgen dat men elkaar goed weet te vinden. Dit wordt landelijk aangestuurd vanuit SZW. Mijn voorganger informeerde uw Kamer daarnaast over een onderzoeksrapport van Risbo naar de situatie van kinderen van arbeidsmigranten en de verbeter-acties in dat kader.⁷ De resultaten uit het rapport van Risbo en het verkennend onderzoek van Pharos ondersteunen het door het vorige kabinet ingezette beleid.

De kwetsbare positie van arbeidsmigranten wordt mede veroorzaakt door onvoldoende kwalitatieve huisvesting. Daarom neem ik, samen met de Minister van VRO, maatregelen om te zorgen voor meer kwalitatieve huisvesting. Daarnaast verkennen we een afwegingskader voor nieuwe bedrijvigheid, in relatie tot de benodigde arbeidsmigranten, ruimte en energie. Dit instrument dat is opgenomen in het Regeerprogramma kan overbelasting van ruimte, energie en andere voorzieningen helpen voorkomen, en inzichtelijk maken welke bedrijfs-locatie het meest geschikt is voor de vestiging van nieuwe bedrijvigheid. Ik ben hierover ook in gesprek met provincies om te bezien welke rol zij hierin mogelijk zouden kunnen spelen. En ook daar waar arbeidsmigranten hun huisvesting verliezen en dakloos raken, worden resultaten geboekt. In mei heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitbreiding van financiering voor opvang en over positieve resultaten van een evaluatie van een pilot waar in zes gemeenten dakloosheid is aangepakt.⁸ Uit de evaluatie bleek dat een combinatie van opvang en begeleiding van de opgevangen personen, gericht op activering en participatie, effect heeft.

Integrale aanpak en versterken (in)formele samenwerking

Het onderzoek van Pharos toont aan dat samenwerking met (sleutel)personen en organisaties binnen de gemeenschap cruciaal is voor verbetering van gezondheid en welzijn van kinderen en hun ouders. Het Sociaal

⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024 | Rapport Arbeidsmigratie in goede banen

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 29 861, nr.161 d.d. 28 mei 2025

⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 29 861, nr.123 d.d. 13 mei 2024

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 29 325, nr.190 d.d. 8 mei 2025

Cultureel Planbureau (SCP) benadrukt dit en heeft recent een handreiking voor gemeenten opgesteld.⁹

Het onderzoek laat verder zien dat de samenwerking met ouders essentieel is om inzicht te krijgen in de behoeften en om het gesprek over opvoeding aan te gaan. Met de Hervormingsagenda Jeugd zetten het demissionaire kabinet, gemeenten, (zorg)aanbieders, professionals en cliënten gezamenlijk in op het versterken van zowel sociale netwerken als ook de steunfiguren rondom gezinnen. Voor steun kunnen ouders ook een beroep doen op georganiseerde informele steun, zoals via het collectief «Informeel steun Kind en Gezin». En in een pilot met vijf gemeenten is door Pharos een methodiek ontwikkeld waarmee de samenwerking met ouders in kwetsbare omstandigheden in de pedagogische basis kan worden verstevigd.¹⁰

Actieplan gemeente Zaanstad

Naast de landelijke, generieke, aanpak gericht op kwetsbare EU-arbeidsmigranten is er een aanpak op gemeentelijk niveau. Dit sluit aan bij de aanbeveling voor een gebiedsgerichte aanpak. Zo presenteerde de gemeente Zaanstad in augustus 2024 haar plan van aanpak waarmee zij misstanden wil tegengaan.¹¹ De gemeente Zaanstad pakt daarmee de kwetsbare positie van EU-arbeidsmigranten met lokaal beleid aan. Deze aanpak bestaat uit twee richtingen met elk twee pijlers. Via de ene oplossingsrichting worden criminele netwerken en illegale praktijken aangepakt. En via de andere route wordt ingezet op het helpen van de reeds aanwezige groep arbeidsmigranten, onder meer via het Work in NL-punt dat sinds dit jaar actief is in Zaandam en dat voortbouwt op een bestaand inlooppunt voor Bulgaarse inwoners. Ook zorg, hulpverlening en ondersteuning van professionals hierbij is onderdeel van de aanpak in Zaanstad. Na de zomer wordt meer duidelijk welke interventies daarvoor ingezet gaan worden en wat daarvoor nodig is. Het is verder belangrijk dat organisaties en sleutelpersonen actief betrokken worden bij vormgeving van beleid en invulling van activiteiten. De aanpak van de gemeente voorziet hier in.

In het kader van het project Work in NL zijn middelen ter beschikking gekomen om gemeenten hiertoe in staat te stellen. De gemeente Zaanstad gaat hier ook gebruik van maken.¹² Zaandam-Oost maakt verder deel uit van het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid. Meer dan 40 partijen nemen hier aan deel en werken samen om kansen voor kinderen te vergroten, armoede te bestrijden, criminaliteit aan te pakken en de leefbaarheid te vergroten.

Interbestuurlijke samenwerking met de gemeente Zaanstad

Er bestaat goed contact tussen de gemeente en het Rijk. De brief van de burgemeester van Zaanstad over de problematiek was aanleiding voor een werkbezoek en voor de organisatie van een Bestuurlijk Overleg op 10 maart van dit jaar. Aan het overleg namen, naast de burgemeester van Zaanstad, bewindspersonen vanuit de Rijksoverheid deel vanuit volkshuisvesting, justitie, sociale zaken en financiën.

⁹ Werken aan een betrokken omgeving voor gezinnen en kinderen, SCP, juni 2025

¹⁰ <https://www.pharos.nl/spiegeltrajecten/>

¹¹ Gemeente Zaanstad: Aanpak kwetsbare EU-arbeidsmigranten d.d. 28 augustus 2024

¹² Met vergelijkbare middelen is bijvoorbeeld in de woonwijk Laak in Den Haag een stichting opgezet die inwoners steunt om bewoners te helpen hun draai te vinden in de samenleving. Deze organisatie, die is opgericht door bewoners met Bulgaarse wortels, is een inspiratie en een voorbeeld voor andere gemeenten.

De samenwerking heeft geleid tot verbeteringen op verschillende niveaus:

- Om kwetsbare arbeidsmigranten zelf te ondersteunen is de gemeente Zaanstad onderdeel van het project «Work in NL». Er zijn ook gesprekken om dakloze EU-burgers die in Zaanstad verblijven te helpen.
- Verschillende (handhavings)diensten werken samen om ieder vanuit de eigen taakopdracht wetsovertredingen aan te pakken.
- Verder is er een Team Wijkgerichte Overlast ingesteld en ook een mobiel registratiesysteem waarmee mensen ter plekke kunnen worden ingeschreven in de BRP. In het kader van registratie vindt afstemming plaats met het Ministerie van BZK.

Vanuit Zaanstad bestaat de behoefte om de samenwerking en afstemming daar waar mogelijk te intensiveren.

Overige toezeggingen

Uw Kamer heeft mij verder verzocht om een reactie op enkele andere punten.

Zo heb ik uw Kamer in de schriftelijke antwoorden op de vragen tijdens de begrotingsbehandeling van SZW toegezegd uit te zoeken of bedrijfsgegevens zoals bedrijfsnamen met hoge percentages ontslag op staande voet gedeeld kunnen worden met betrokken toezichthouders en uitvoeringsorganisaties. Ook doe ik met deze brief de toezegging die ik uw Kamer heb gedaan tijdens het Commissiedebat Arbeidsmigratie 19 februari 2025 af, over het in gesprek gaan met de vleessector over betaling van het loon per week in plaats van per maand/vier weken.

• Aanpak misbruik van ontslag op staande voet

Het UWV heeft gegevens van de 15 werkgevers met de hoogste percentages ontslag op staande voet gedeeld met zowel de Belastingdienst als ook met de Arbeidsinspectie. De Belastingdienst en de Arbeidsinspectie kunnen deze gegevens gebruiken als risico-indicator bij de invulling van hun risicogerichte toezicht op naleving van arbeids- en fiscale wetten. Voor de Arbeidsinspectie gaat het dan om het aanpakken van eventuele onderbetaling van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) als gevolg van ontslag op staande voet. Voor de Belastingdienst gaat het dan vooral om het mislopen van belastingen, met name loonheffing, als gevolg van onjuiste en onterechte verrekening vanwege ontslag op staande voet. Het UWV controleert wanneer iemand een werkloosheids-uitkering aanvraagt met behulp van risicomodellen op verwijtbare werkloosheid.

De betrokken organisaties zijn niet bevoegd om misbruik van ontslag op staande voet als zodanig aan te pakken en hier toezicht op uit te voeren. Ontslag op staande voet betreft een civiele aangelegenheid tussen werkgever en werknemer. De toezichthoudende organisaties hebben hier in principe geen handhavings-bevoegdheden. Bij een vermoeden van onterecht gegeven ontslag op staande voet heeft de werknemer de mogelijkheid om juridische hulp in te schakelen. Indien nodig kan hij zich richten tot de rechter. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of een ontslag op staande voet wel of niet terecht is gegeven. Beoordeling betreft maatwerk, waarbij informatie van zowel de werkgever als de werknemer nodig is. Een werknemer die (de grond voor) een ontslag op staande voet wil aanvechten, kan dus zelf (al dan niet met ingeschakelde juridische hulp) een rechtszaak aanspannen.

Voor arbeidsmigranten die de Nederlandse taal niet machtig zijn of niet weten wat hun rechten zijn, kan het aanvechten van onterecht ontslag op staande voet lastig zijn. Daarom zet ik extra in op het informeren van

werknemers over hun contract en hun rechten. Dit heb ik gedaan door informatie met een handelingsperspectief over ontslag op staande voet toe te voegen op workinnl.nl. Deze website ondersteunt arbeidsmigranten met informatie over woon- en werk gerelateerde zaken. Ook zijn de projectleiders van WorkinNL geïnformeerd over waar zij op moeten letten wanneer arbeidsmigranten vragen stellen over de plotselinge beëindiging van hun contract en hoe zij via het Juridisch Loket geholpen kunnen worden.

Recentelijk kwam in het nieuws dat arbeidsmigranten het Juridisch Loket beter weten te vinden. Degelijke ontwikkelingen stemmen mij voorzichtig positief. Hopelijk weten steeds meer arbeidsmigranten hun recht te halen, wat onterecht ontslag op staande voet tegengaat. De arbeidsrechtelijke regelgeving omtrent ontslag op staande voet is streng te noemen. De werkgever loopt na een ontslag op staande voet een reëel risico op (lange) juridische procedures waarin herstel van het dienstverband, loon (met wettelijke rente) of een vergoeding gevorderd kunnen worden. Als arbeidsmigranten hun recht beter weten te behalen, zullen werkgevers die nu hoge percentages ontslag op staande voet hebben wellicht minder lichtvaardig tot ontslag op staande voet overgaan.

• Betaling loon per week in de vleessector

Tijdens het afgelopen Commissiedebat Arbeidsmigratie heb ik toegezegd om betaling van het loon per week in plaats van per maand/vier weken met de vleessector te bespreken. Het lid Van Kent (SP) stelde tijdens het debat dat uitzendkrachten in de vleessector per week in plaats van per maand/vier weken zouden moeten worden betaald, inclusief vakantiegeld en vrije dagen. Indien de betaling per week plaatsvindt, is de kans op onderbetaling minder groot wanneer een medewerker op staande voet wordt ontslagen.

In de vleessector worden werknemers per week of per maand betaald. In de cao's van de vleessector staan geen afspraken over loonbetaling per week. Wel wordt «betaling per week» als mogelijkheid genoemd in de cao's voor de Pluimvee-verwerkende industrie en de Vleeswarenindustrie. In de cao's voor de Vleessector en de Ambachtelijke pluimvee- en wildbedrijven staat het loon gedefinieerd per uur, per 4 weken of per maand. De meeste betalingen aan werknemers die werkzaam zijn via een uitzendbureau in de sector zijn per week. Werknemers die al langer in vaste dienst zijn bij gespecialiseerde uitzendbureaus, die hoofdzakelijk in de vleessector werken en langere tijd in Nederland verblijven, krijgen vaak via een oude regeling per vier weken/maand betaald. Het wekelijks uitbetalen van vakantietoelage is op grond van de cao voor de vleessector nog niet mogelijk. Hier wordt momenteel tussen vakbonden in cao-onderhandelingen over gesproken. Veel werknemers in de sector en met name de arbeidsmigranten geven de voorkeur aan een wekelijkse uitbetaling vanwege de wekelijkse kosten zoals huisvesting en omdat dit meer duidelijkheid en bewegingsvrijheid biedt.

Tenslotte

Met de aanpak in de gemeente Zaanstad, in combinatie met de reeds ingezette beleidsinitiatieven van betrokken partijen in het kader van het Pact Zaanstad-Oost en de acties vanuit het Aanjaagteam, zijn maatregelen getroffen en verbeteringen in gang gezet in lijn met de aanbevelingen uit de verkennende rapportage van Pharos. Het tegengaan van misstanden

waar kwetsbare arbeidsmigranten in Nederland het slachtoffer van kunnen worden, vraagt evenwel continue aandacht. Hiervoor zet ik mij ten volle in.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum