Bijlage

Bevindingen verkenning inhoudingen op het minimumloon ten behoeve van huisvesting en zorg

a. Opzet Verkenning

In de verkenning is gesproken met een breed scala aan partijen en experts in het veld om een beeld te verkrijgen hoe de regeling op dit moment functioneert. In deze gesprekken is geprobeerd een goed beeld te verkrijgen van de werking van de regeling. Hoe wordt de regeling ervaren door partijen? Helpt het daadwerkelijk de werknemer? Zijn er eventuele ongewenste effecten van de regeling?

Er is gesproken met de Arbeidsinspectie, vakbonden FNV, CNV en VCP, werkgeversorganisaties VNO-NCW/MKB-NL, AWVN, LTO, ABU en NBBU, werkgevers in de uitzend-, land- en tuinbouwsector en het Netwerk Sleutelpersonen Arbeidsmigranten[1]. Voor de inhoudingsmogelijkheid voor zorg is verder gesproken met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Belastingdienst Toeslagen, Zorgverzekeraars ENO/Holland Zorg en Zorg en Zekerheid. Voor de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting is verder gesproken met het ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de keurmerken Stichting Normering Flexwonen (SNF) en Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF).

Voor de verkenning naar de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting dient te worden opgemerkt dat deze niet mag worden toegepast op gedetacheerde werknemers die vanuit een EU-lidstaat gedetacheerd worden naar Nederland.[2] Hier gaat de verkenning dus niet op in.

Hierna wordt ingegaan op de opbrengst van de verkenning. Bij deze opbrengsten dient te worden opgemerkt dat het praktijkbevindingen van betrokken partijen betreft. Zowel accurate cijfers over het aantal werkgevers dat gebruikmaakt van de inhoudingsregeling als cijfers over eventuele misstanden en misbruik ontbreken.

b. Inhoudingsmogelijkheid voor zorg: bevindingen en standpunten

In de gesprekken over de inhoudingsmogelijkheid voor zorg zijn de volgende bevindingen opgehaald.

De belangrijkste boodschap van nagenoeg alle betrokkenen is dat zij zeer hechten aan de inhoudingsmogelijkheid voor de zorg en dat deze in de praktijk goed werkt. Werkgevers vinden deze inhoudingsmogelijkheid wenselijk, omdat zij zo zeker weten dat werknemers zijn verzekerd voor de zorg. Dit mede vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap en het belang dat werknemers goed inzetbaar zijn voor werk. De vakbonden vinden dat de inhoudingsmogelijkheid werkt, mits in overeenstemming met de wet wordt gehandeld. Het netwerk sleutelpersonen arbeidsmigranten, waaraan mensen deelnemen die dagelijks in aanraking komen met arbeidsmigranten, merkt op dat arbeidsmigranten aangeven dat zij willen dat de werkgever de zorg voor ze regelt. Wie in Nederland woont of werkt dient immers op grond van de Zorgverzekeringswet een zorgverzekering af te sluiten. Arbeidsmigranten zijn in mindere mate bekend met de Nederlandse regelgeving en (zorg)systemen en willen daarnaast niet te maken krijgen met onverwachte (hoge) kosten.

[1] In dit netwerk zijn sleutelpersonen verenigd, personen die dagelijks in aanraking komen met EU-arbeidsmigranten. De deelnemers omvatten voornamelijk organisaties die directe hulpverlenen aan arbeidsmigranten en bijvoorbeeld zorg- en welzijnsorganisaties die zich richten op arbeidsmigranten. De sleutelpersonen komen met veel arbeidsmigranten in contact en kunnen zo de ervaringen en signalen die van belang zijn voor beleid overbrengen. Het netwerk heeft als doel het ophalen bij arbeidsmigranten wat er leeft, waar zij tegenaan lopen en wat hen opvalt in Nederland; het toetsen van beleidsinitiatieven en richtingen bij arbeidsmigranten om daarmee goede aansluiting te realiseren en de inzichten mee te nemen in de advisering van de bewindspersoon; het onder de aandacht brengen van initiatieven en informatie vanuit de (rijks)overheid die arbeidsmigranten kunnen helpen en breder onder de doelgroepen moet worden verspreid.

[2] Zie hiervoor Artikel 2a Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat wanneer misbruik wordt gemaakt van de inhoudingsmogelijkheid en niet in lijn met de wet wordt gehandeld, dit hard moet worden aangepakt. De goeden moeten niet lijden onder de kwaden. Het netwerk sleutelpersonen arbeidsmigranten ziet dat niet alle arbeidsmigranten even goed geïnformeerd worden over hun rechten (zoals de zorgtoeslag) en plichten. Alle betrokkenen komen situaties tegen waarin de regeling wordt misbruikt. Daarmee wordt onder meer gedoeld op zaken als het niet verstrekken van de zorgpas, het wel inhouden op het Wml, maar vervolgens niet daadwerkelijk verzekeren voor zorg. Vakbonden signaleren bijvoorbeeld ook koppelverkoop van de basisverzekering voor zorg en de herverzekering van het verplicht eigen risico met andere verzekeringen. Zij zien ontslag als de werknemer de volmacht wil intrekken. Ook ziet o.a. de Arbeidsinspectie in de praktijk dat er in sommige gevallen geen vrijwillige keuze is bij het al dan niet ondertekenen van de volmacht. Zij zien dat de betekenis van de volmacht onbekend is, dat de ondertekening van de volmacht pas plaatsvindt als de werknemer al aan het werk is en dat arbeidsmigranten niet bekend zijn met de afgesloten verzekering (bij welke verzekeraar, werking portal, indienen declaraties etc.). Ook zijn er werknemers die polissen of verzekeringspassen niet te zien krijgen. Betrokkenen willen dat dit wordt aangepakt. Het is niet bekend wat de precieze omvang van het misbruik is. FNV vindt dat de omvang van het misbruik te groot is. FNV stelt zich daarom principieel op het standpunt dat de gehele Wml-inhoudingsregeling moet worden afgeschaft. Werkgeversorganisaties, vakbond CNV en vakcentrale VCP geven aan de inhoudingsmogelijkheid voor zorg te willen behouden.

Om te beginnen deel ik de zorgen over situaties waarin de regeling wordt misbruikt. De aangekaarte praktijkbevindingen zijn mij bekend en hebben mijn aandacht. De positie van arbeidsmigranten kan worden verstevigd door het goed organiseren van informatievoorziening, hulp en dienstverlening aan arbeidsmigranten. Een gezamenlijke inzet hierop blijft nodig.[3] Het is belangrijk dat arbeidsmigranten goed worden geïnformeerd over rechten en plichten en dat werkgevers er zeker van zijn dat arbeidsmigranten begrijpen waarvoor de volmacht is. Het komt nog steeds voor dat een arbeidsmigrant niet weet waarvoor wordt getekend of niet bekend is met de zorgtoeslag, ziet onder andere de Arbeidsinspectie. In de uitzend-, land- en tuinbouwsector zijn hierover concrete afspraken gemaakt in de vorm van codes en checklists, zoals de fair recruitment code en fair employment code. Daarin staan bijvoorbeeld afspraken over het informeren van arbeidsmigranten in herkomstlanden en/of een contactmoment met de arbeidsmigranten op eerste dag in Nederland. Volgens het collectief LTO Arbeidskracht krijgt iedere werknemer in de land- en tuinbouw het aanbod om ook zorgtoeslag aan te vragen. De sector heeft hiervoor maatwerkafspraken met de Belastingdienst gemaakt.[4]

Zorgverzekeraars spelen ook een rol bij het voorkomen van misbruik. In het convenant 'Toegang tot de gezondheidszorg voor arbeidsmigranten' heb ik met Zorgverzekeraars Nederland afspraken gemaakt. Onder meer om de zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van arbeidsmigranten te vergroten. Om beter te controleren op betrouwbaarheid en integriteit van werkgevers. Hierbij kan worden gedacht aan: het aanbieden van voorlichtingsmateriaal in meerdere talen, de toegang tot polis(blad) en andere verzekeringspapieren vereenvoudigen en zorgaanbieders actiever aanspreken op onterechte weigering of behandeling van arbeidsmigranten. Ik blijf met zorgverzekeraars in gesprek over de aanpak van misstanden. Verder werk ik aan verbetering van de informatievoorziening, hulp en dienstverlening door een landelijk netwerk van informatiepunten uit te rollen. Arbeidsmigranten kunnen bij deze punten terecht voor hun dagelijkse problemen. Waar nodig worden arbeidsmigranten eventueel bijgestaan door specialistische hulp, bijvoorbeeld het Juridisch Loket.[5]

Daarnaast ligt er een gezamenlijke opgave bij het aanpakken van misbruik van de regeling. In enkele sectoren vervullen sociale partners daarbij een rol. Zo wordt de naleving van cao-afspraken via de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten bevorderd. Daarbij wordt samengewerkt met verschillende instanties, waaronder de Arbeidsinspectie. De ABU heeft een eigen meldpunt opgezet voor werknemers om misstanden te melden. Klachten hebben in voorkomende gevallen geleid tot royement van leden. De Arbeidsinspectie vervult een belangrijke rol door toe te zien op de voorwaarden van inhouding, zoals de volmacht en het maximumbedrag voor inhouding.

[3] Mijn inzet hiertoe is te vinden in de volgende Kamerbrief: Kamerstukken II, 29 544, nr. 1223.
[4] Meer informatie is te vinden op LTO Arbeidskracht | Aanvraag zorgtoeslag
[5] Kamerstukken II, 2023/24, 29 544, nr. 1223.

c. Inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting: standpunten en bevindingen
In de gesprekken over de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting zijn de volgende bevindingen opgehaald.

Enerzijds zorgt de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting er effectief voor dat werkgevers huisvesting regelen voor werknemers (met name arbeidsmigranten). Op een transparante wijze, tegen een maximale prijs voor het Wml-gedeelte en voor een bepaalde minimumkwaliteit. Waarvan de Arbeidsinspectie de naleving van de randvoorwaarden van de inhouding op het minimumloon (waaronder het hebben van een keurmerk, zoals genoemd in paragraaf 1 van de kamerbrief) kan controleren. Dit wordt door vrijwel alle gesprekspartners bevestigd. Werkgevers koesteren deze inhoudingsmogelijkheid om het gemak, betrouwbaarheid en transparantie. De inhoudingsmogelijkheid biedt werkgevers zekerheid bij het faciliteren van huisvesting voor de werknemer. Het vermindert incassorisico's voor zowel werkgevers als (commerciële) verhuurders. Vakbond CNV en vakcentrale VCP hebben in principe een positieve grondhouding tegenover de inhoudingsmogelijkheid omdat het de arbeidsmigrant kan ontzorgen, mits deze geheel volgens de regels wordt uitgevoerd. Alle partijen benadrukken dat de publieke en private handhaving op de misstanden doorlopend versterkt moet worden.

Anderzijds is uit de gesprekken ook helder geworden dat er werkgevers zijn die de regeling misbruiken. Zo geeft de regeling de mogelijkheid om maximaal 25% in te houden op het (bruto) Wml van de desbetreffende werknemer. Hierbij plegen werkgevers soms onafhankelijk van de daadwerkelijke kwaliteit van de huisvesting de maximale inhouding. Dit terwijl de hoogte van de huurprijs normaliter afhankelijk is van de kwaliteit, oppervlakte, locatie en voorzieningen van de woonruimte en gepercipieerde schaarste van huisvesting. Ook kan het zijn dat er bij werknemers die meer dan het Wml verdienen een hoger bedrag ingehouden wordt, boven op het Wml-gedeelte van het loon. Dit terwijl de kwaliteit van sommige huisvesting die prijs niet zou rechtvaardigen. Het AKF-keurmerk probeert dit te voorkomen door in bepaalde cao's zoals de Glastuinbouw en Open Teelten maatwerkafspraken op te nemen die stellen dat de werkgever de huisvesting aanbiedt tegen de werkelijke kosten en dat de werkelijke kosten voor huisvesting gemaximeerd zijn op 20% van het geldende Wml.[6]

De Arbeidsinspectie en de vakbonden signaleren misstanden op het gebied van de inhoudingen. Zo ziet de Arbeidsinspectie als bijvangst op de controle van de randvoorwaarden van de inhoudingsmogelijkheid – de Arbeidsinspectie is namelijk niet verantwoordelijk voor de controle op de kwaliteit van de huisvesting – dat werkgevers bedden, kamers en panden verhuren waarvan de kwaliteit te wensen overlaat. Hierbij is het dus maar de vraag of die verhuur aan de kwaliteitstandaard van de private keurmerken voldoen. Waar nodig geeft de Arbeidsinspectie signalen door aan de private keurmerkinstanties, die dan zelf onderzoek kunnen doen. Ook komt de Arbeidsinspectie praktijksituaties tegen waarin fluctuerende huurprijzen worden gerekend of waarin standaard het maximum van 25% van het Wml wordt ingehouden ongeacht de grootte en kwaliteit van de woonruimte. De Arbeidsinspectie ziet dat de afhankelijkheid en misstanden groter worden door de vermenging tussen werkgever en huisvester (baan kwijt, huisvesting kwijt, dus dakloos). De Arbeidsinspectie is daarom voorstander van het afschaffen van de inhoudingsregeling voor huisvestingskosten. Omdat zij van mening is dat de inhoudingsregeling werkgevers een financiële prikkel geeft om arbeidsmigranten in dienst te nemen in plaats van in Nederland wonende werkenden. Aan de huisvesting van arbeidsmigranten kunnen werkgevers verdienen, aan de huisvesting van mensen die al een huis in Nederland hebben niet, geeft de Arbeidsinspectie aan.[7] Dit zorgt er in de praktijk voor dat werkgevers de huisvesting van arbeidsmigranten als verdienmodel zien, als onderdeel van de packagedeal van werk, woning en vervoer. Dit leidt tot situaties als veel arbeidsmigranten per kamer en per woning en het ontbreken van incassorisico's voor werkgevers. Allemaal legaal en binnen de wet, maar wel een ongewenste prikkel, vindt de Arbeidsinspectie. Daarnaast vindt de Arbeidsinspectie dat werkgevers hoe dan ook huisvesting aan hun buitenlandse werknemers kunnen aanbieden, ook zonder inhoudingsregeling.

[6] Zie artikel 57 cao Glastuinbouw en artikel 42 cao Open Teelten.
[7] Hierbij merken sociale partners op dat er ook Nederlandse werknemers zijn die in een bedrijfswoning wonen en waarvan de werkgever inhoudt op het minimumloon of via beslaglegging huisvesting via werkgever laten betalen.

Ook vakbond FNV pleit voor het afschaffen van de inhoudingsregel. FNV ziet de inhoudingsmogelijkheid als een verdienmodel voor werkgevers die ervoor zorgt dat arbeidsmigranten afhankelijk zijn van hun werkgever voor huisvesting. Hierbij wordt de kwaliteit geminimaliseerd en worden de kosten gemaximaliseerd. Werkgeversorganisaties, vakbond CNV en vakcentrale VCP geven aan de inhoudingsmogelijkheid op dit moment te willen behouden. Deze partijen geven aan dat zij inschatten dat het afschaffen van de regeling ertoe leidt dat arbeidsmigranten overgeleverd zijn aan de (moeilijke) Nederlandse huizenmarkt, inclusief malafide verhuurders. Ook is het zicht op randvoorwaarden van de inhoudingen bij afschaffing in zijn geheel verloren. De Arbeidsinspectie heeft dan hier geen taak meer.

Gerealiseerde verbeteringen
De afgelopen jaren zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd bij met name de keurmerken. Die zorgen ervoor dat negatieve effecten van de regeling beter worden aangepakt. Zo worden er sinds 2021 controles uitgevoerd op iedere ingeschreven locatie bij SNF. Dit gebeurde daarvóór alleen bij een steekproef bij bepaalde huisvestingslocaties van een werkgever. Bij het AKF bestond de 100%-controle vanaf de introductie van het keurmerk. In 2023 zijn de eisen van het locatieregister bij SNF nader aangescherpt en sinds 2024 zijn stapelbedden verboden. Vanaf 2025 is een maximum van 2 personen per kamer toegevoegd aan de eisen.

Ook worden er tussen sociale partners collectieve afspraken gemaakt. Zo is in de uitzend-cao geregeld dat een werknemer na het aflopen van de uitzendovereenkomst nog vier weken kan verblijven in de gehuurde huisvesting, tegen dezelfde huurprijs. Vanaf 1 januari 2025 geldt een prijs-kwaliteitssysteem voor het inhouden van huisvestingskosten van arbeidsmigranten, geregeld in de uitzend-cao 2025. De hoogte van de huur wordt dan rechtstreeks gerelateerd aan de kwaliteit en locatie van de woning. Elke woning wordt beoordeeld aan de hand van een aantal kwaliteitspunten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de grootte van een woonkamer en slaapkamer, maar ook over privacy; met hoeveel mensen wordt de douche of keuken gedeeld. Daarnaast kan een woning punten krijgen voor 'extra' kwaliteitsaspecten, zoals een goed energielabel of de aanwezigheid van een beheerder op een grootschalige locatie. Door het systeem worden uitzendbureaus gedwongen om prijs en kwaliteit beter tot elkaar te laten verhouden.

Lopende trajecten op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten
Ten aanzien van de inhouding op het Wml voor huisvesting is het van belang te schetsen welke lopende maatregelen op het terrein van huisvesting er zijn. Om vervolgens te bezien welk effect deze huisvestingsmaatregelen hebben op de afhankelijkheidsrelatie van de arbeidsmigrant. Sinds het moment waarop de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting met de WAS als uitzondering werd toegestaan, is de wet- en regelgeving op het gebied van wonen behoorlijk gewijzigd en is nieuwe wetgeving in de maak. Ook nu lopen meerdere aanpalende trajecten die een positief effect kunnen sorteren om de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Die trajecten zorgen voor een situatie waarin de kwaliteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten in steeds mindere mate noodzakelijkerwijs door de randvoorwaarden voor de inhouding door de werkgever wordt geborgd.

Met de Wet goed verhuurderschap (per 1 juli 2023 in werking getreden) is een wettelijke basisnorm voor goed verhuurderschap geïntroduceerd in de vorm van landelijke algemene regels. Deze regels bevatten bijvoorbeeld de verplichting de huurovereenkomst op schrift te stellen en huurders schriftelijk te informeren over hun rechten en plichten en een verbod op intimidatie. Voorts voorziet de Wet goed verhuurderschap in de wettelijke verplichting voor verhuurders om – in geval van verhuur aan arbeidsmigranten – de huur- en arbeidsovereenkomst separaat van elkaar aan te bieden. Het kan dan nog steeds zijn dat dezelfde partij deze overeenkomsten aanbiedt. De scheiding zorgt er echter voor als de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd dat de huurovereenkomst niet ook per definitie direct beëindigd wordt. Omdat dat een aparte overeenkomst is. De inhoudingsmogelijkheid van de Wml doorkruist deze regel enigszins, aangezien er daarmee toch een verband bestaat tussen de huur- en arbeidsrelatie. De inhoudingsmogelijkheid zorgt daarmee in die zin dus juist mogelijk voor minder bescherming van de arbeidsmigrant.

Gemeenten dienen de algemene regels van goed verhuurderschap te handhaven en hebben daartoe een bestuursrechtelijk instrumentarium ter beschikking. Daarnaast is er op grond van de Wet goed verhuurderschap de mogelijkheid voor gemeenten om een verhuurverordening voor de verhuur van verblijfsruimten aan arbeidsmigranten in te stellen. Hiermee kunnen extra voorwaarden worden gesteld, zoals een maximumaantal personen per kamer en voorwaarden ten aanzien van sanitair, was- en kookvoorzieningen. Als de arbeidsmigrant in een reguliere woonruimte verblijft, kunnen gemeenten aan de verhuurvergunning ook voorwaarden verbinden voor de huurprijs, het huurverhogingspercentage en het onderhoud. Daarnaast bestaat er op grond van de huidige bouwregelgeving ook al een solide basisnorm voor huisvesting in het algemeen.

Het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting dat aan uw Kamer is aangeboden, zal zorgen voor meer regie op de huisvesting van arbeidsmigranten. Gemeenten en provincies moeten in hun volkshuisvestingsprogramma's de woonbehoefte voor arbeidsmigranten expliciet maken. Zij moeten deze omzetten naar beleidsvoornemens om te voorzien in de verwezenlijking van die woonbehoefte.

Het wetsvoorstel om de huurbescherming van arbeidsmigranten te verbeteren is in voorbereiding. Arbeidsmigranten met een huurcontract hebben volledige huurbescherming en huurprijsbescherming zoals iedere andere huurder in Nederland. Dit wetsvoorstel zal huur(prijs)bescherming voor arbeidsmigranten pogen te waarborgen.

Bovendien wordt met de Wet betaalbare huur, die in werking is getreden op 1 juli 2024, beoogd dat het woningwaarderingsstelsel (WWS) en de daaruit volgende maximale huurprijzen dwingend wordt gemaakt. Het WWS en het WWS voor onzelfstandige woonruimten zijn hiervoor gemoderniseerd. Verhuurders zijn verplicht zich aan de geldende, maximale huurprijzen te houden. Gemeenten zijn met ingang van 1 januari 2025 verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Daarnaast wordt als gevolg van deze wet de positie van huurders zelf versterkt. Door ook de middenhuursector te reguleren, heeft een grotere groep huurders toegang tot de laagdrempelige geschilbeslechting van de Huurcommissie. Bijvoorbeeld met betrekking tot geschillen over de huurprijs, servicekosten of onderhoudsgebreken.

Werkgevers hebben in de verkenning aangegeven dat het vergunningsproces bij gemeenten een belangrijk knelpunt is ten aanzien van het realiseren van huisvesting. Het gebeurt regelmatig dat werkgevers en/of verhuurders met plannen voor huisvesting voor arbeidsmigranten komen, maar dat deze niet gerealiseerd kunnen worden. De Wet versterking regie volkshuisvesting moet ook hierin meer houvast gaan geven.