

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2025

Dit kabinet wil grip op arbeidsmigratie via verschillende maatregelen en wetgeving, zoals ook toegelicht in de brief van 14 november 2024¹. Zo zorgen we ervoor dat we onze economie versterken, dat we deze arbeidskrachten kunnen ontvangen op een manier die past bij Nederland en dat deze arbeidskrachten op een volwaardige manier kunnen meedoen. EU-arbeidsmigranten staan nog te vaak onjuist geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP).² Eind 2023 ging het mogelijk om meer dan 100.000 EU-arbeidsmigranten.³ ⁴ Een juiste registratie is essentieel om aanspraak te kunnen maken op bepaalde rechten en om toegang te kunnen krijgen tot overheidsvoorzieningen. Bovendien krijgt de overheid, waaronder gemeenten, door correcte registratie zicht op het verblijf van arbeidsmigranten. Ook kan zij gericht beleid ontwikkelen en contact met hen opnemen. Tot slot draagt een goede registratie bij aan effectief toezicht op en handhaving van de woon- en werksituatie van arbeidsmigranten.

Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie misstanden gesignaleerd als het gaat om arbeidsmigranten uit derde landen die hier illegaal aan het werk zijn met een Burgerservicenummer (BSN). Het BSN zelf geeft geen recht op toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch wordt hiermee soms ten onrechte de indruk gewekt dat iemand wel rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt heeft. Hierdoor gaan personen die geen toegang tot de arbeidsmarkt hebben onrechtmatig aan het werk. De Arbeidsinspectie

¹ Kamerstuk 29 861, nr. 150

² Arbeidsmigranten kunnen in de BRP ingeschreven staan als ingezetene of niet-ingezetene. Dit is afhankelijk van hun verwachte verblijfsduur in Nederland.

³ Zie Haalbaarheidsonderzoek baanduur niet-ingezetenen, 2023 | CBS. Hierbij is gekeken naar personen die langer dan 6 maanden in Nederland werken, exclusief grenswerkers.

⁴ Op 1 januari 2024 stonden 745.520 personen met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat wel als ingezetene ingeschreven in Nederland.

heeft hierover een bestuurlijk signaal opgesteld (zie bijlage «aanvullend bestuurlijk signaal RNI»).

Samen met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), verantwoordelijk voor de Wet BRP, zet ik mij in om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Al sinds het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam) is er aandacht voor het beter zicht krijgen op arbeidsmigratie.⁵

Zicht op arbeidsmigranten en het tegengaan van illegale tewerkstelling van derdelanders zijn essentieel om grip te krijgen op arbeidsmigratie en zijn daarom een prioriteit.

In deze brief licht ik, mede namens de Staatssecretaris van BZK, de aanpak toe om de registratie van arbeidsmigranten verder te verbeteren.

Allereerst gaat de brief in op de bestaande aanpak om het zicht op EU-arbeidsmigranten te verbeteren. Hierover is uw Kamer geïnformeerd via de jaarrapportage Arbeidsmigranten 2024.⁶ Ook ga ik in op de aanvullende maatregelen die op dit moment worden uitgewerkt. Ten tweede licht ik toe hoe we illegale tewerkstelling van derdelanders beogen tegen te gaan door de mogelijkheden om een BSN te verkrijgen via inschrijving aan een RNI-loket te beperken. Hiermee geven we invulling aan de motie van leden Saris (NSC) en Ceder (CU).⁷

1. Aanpak registratie van EU-arbeidsmigranten in BRP verbeteren

Als arbeidsmigranten van plan zijn langer dan vier maanden in Nederland te verblijven, moeten ze zich als ingezetene registreren in de gemeente waar ze wonen. Bij een korter verblijf kunnen ze zich inschrijven bij een RNI-loket (Registratie Niet-Ingezetenen). Hierbij ontvangen ze een BSN. Wanneer ze vervolgens toch langer dan vier maanden in Nederland verblijven, moeten ze zich alsnog in de BRP registreren als ingezetene in de gemeente.

In de praktijk registreert een significant deel van de arbeidsmigranten zich in de RNI terwijl ze hier wel langer verblijven. De redenen hiervoor zijn divers, het is onder meer gerelateerd aan de illegale bewoning van panden.⁸ Ook doen arbeidsmigranten niet altijd aangifte van vertrek als ze Nederland verlaten veelal vanuit onwetendheid. Om ervoor te zorgen dat de registratie in de BRP overeenkomt met de feitelijke situatie, zijn er in navolging van het advies van het Aanjaagteam verschillende maatregelen getroffen. Deze moeten leiden tot beter zicht op het verblijf in Nederland van arbeidsmigranten.

1.1. Voortgang op bestaande maatregelen

Verbeteren gegevenskwaliteit RNI en toegang DigiD

De registratie van tijdelijke verblijfadressen en contactgegevens voor niet-ingezetenen sinds 2022 is een eerste stap geweest om deze groep beter in beeld te krijgen. Er is daarnaast een mogelijkheid ontwikkeld om digitaal al gegevens door te geven voordat een RNI-inschrijving wordt

⁵ Zie hoofdstuk 3 in het rapport «Geen tweederangsburgers»

⁶ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024 | Rapport | Arbeidsmigratie in goede banen

⁷ Kamerstuk 26 448, nr.807.

⁸ Zie voor de achterliggende redenen hiervan: Zicht op arbeidsmigranten: Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en Oekraïners in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl, p. 69–76.

gedaan. Zo is de gegevenskwaliteit verbeterd. Daarnaast is er in juni 2025 een portaal (MyRNI) opgeleverd waarbij niet-ingezetenen zelf een wijziging kunnen doorgeven in hun tijdelijk verblijfsadres.

Met een vierjarig experiment wordt gekeken of en hoe gemeenten een rol kunnen spelen in het bijhouden van de tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen. Vijf gemeenten doen mee aan dit experiment. Door deze vijf gemeenten zijn eind 2024 meer dan 6.000 wijzigingen doorgegeven. Hieruit blijkt dat de gemeenten diverse methoden inzetten om te bepalen welke tijdelijke verblijfsadressen ze willen controleren op juistheid. Bijvoorbeeld met een bestandsvergelijking aan de hand van een leegstandsregister en nachtregister. De diverse methoden zijn arbeidsintensief. Het verblijfsadres blijkt (zoals ook verwacht werd) een vluchtig gegeven.

Gemeenten stellen dat het bijhouden en actueel houden van het tijdelijk verblijfsadres alleen kan slagen als niet-ingezetenen en werkgevers zelf ook actiever gaan bijdragen aan de registratie en als ze de gegevens continu en automatisch in hun burgerzakensysteem zouden kunnen inzien. Ondanks de beperkingen zijn gemeenten positief gestemd over de opbrengsten van het experiment. De belangrijkste opbrengsten hebben betrekking op het ontwikkelen van een beter zicht op welke tijdelijke verblijfsadressen niet-ingezetenen verblijven. Dit inzicht biedt de basis voor het ontwikkelen van breder beleid, bijvoorbeeld op gebied van huisvesting en het beter organiseren van onderwijs, zorg en andere relevante voorzieningen. Arbeidsmigranten worden als gevolg van het experiment intensiever en beter geïnformeerd over hun rechten en plichten. Er vinden meer inschrijvingen als ingezetene plaats. Het experiment loopt nog tot 1 oktober 2027. Het experiment wordt jaarlijks onafhankelijk geëvalueerd, in de bijlage bij deze brief vindt uw Kamer een voortgangsbriefing van het eerste jaar.

Daarnaast is er nu bij drie RNI-loketten de mogelijkheid om een DigiD direct aan te vragen bij een inschrijving. Dit zorgt ervoor dat een persoon beter gebruik kan maken van de online dienstverlening van Nederlandse overheidsorganisaties. Er wordt aan gewerkt om deze mogelijkheid uit te breiden naar alle RNI loketten.

Communicatie richting arbeidsmigranten

BZK werkt aan directe communicatie met niet-ingezetenen via de in de RNI geregistreerde contactgegevens. Personen zullen in verschillende talen gewezen gaan worden op de rechten en plichten in Nederland omtrent registratie. Beoogd is dat meteen na de registratie in de RNI, de ingeschreven persoon een mail ontvangt met informatie over het doorgeven van wijzigingen en dat de persoon na vier maanden een attendering krijgt dat er sprake kan zijn van aangifteplicht als ingezetene bij de gemeente. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft hiervoor een mailvoorziening in gebruik genomen. De planning is dat het sturen van mails in het voorjaar van 2026 van start gaat.

Ook werk ik aan goede informatie, hulp en ondersteuning voor arbeidsmigranten via het project WorkinNL (WIN) in verschillende talen. Zo zet ik onder meer in op fysieke en mobiele WIN-punten door het hele land, waar arbeidsmigranten terecht kunnen met vragen. Ook als het gaat om registratie in de BRP. Er zijn op dit moment in 11 regio's WIN-punten actief. In 24 regio's worden voorbereidingen getroffen om een WIN-punt op te zetten. Bovendien biedt de overheid informatie aan over inschrijving in de BRP op workinnl.nl in 9 talen.

Betere gegevensdeling

Ook onderzoek ik samen met BZK mogelijkheden om gegevens uit de Polisadministratie⁹ structureel te vergelijken met de BRP-gegevens. Hiermee kunnen onjuist ingeschreven personen beter inzichtelijk worden gemaakt. De RvLG of gemeenten kunnen deze personen vervolgens benaderen met behulp van de contactgegevens en/of adresonderzoek doen op het geregistreerde tijdelijke verblijfadres.

Rol voor uitleners

Dit voorjaar is de zorgplicht voor uitleners bij de registratie van arbeidskrachten aangenomen in de Tweede Kamer. Met deze zorgplicht worden uitleners verantwoordelijk om de registratie van arbeidskrachten te bevorderen en vervolgens te controleren of de persoon zich daadwerkelijk heeft laten inschrijven als ingezetene in de BRP. Ook komt er mogelijk een meldplicht.

Komende periode ga ik de zorgplicht, die is geregeld in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), verder uitwerken in lagere regelgeving. Dit wordt samen met onder meer uitleners, vakbonden, gemeenten en uitvoeringsorganisaties gedaan. Het is belangrijk om deze zorgplicht zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten, met hierbij zo min mogelijk regeldruk voor de uitlener en de arbeidskracht. Het streven is de zorgplicht per 1 januari 2027 in werking te laten treden.

Op termijn wordt toezicht en handhaving op de plicht georganiseerd via het normenkader van de Wtta. Dit ga ik in overleg met sociale partners en brancheorganisaties vormgeven. Want het is belangrijk dat het uitvoerbaar is voor ondernemers en controleerbaar is voor de uitvoering. Deze norm zal worden toegevoegd nadat het toelatingsstelsel volledig is ingericht, en de capaciteit van inspectie-instellingen voldoende is. De nieuwe normeis moet uitvoerbaar en controleerbaar zijn voor de uitvoering. Die controleerbaarheid kan pas verzekerd worden als er genoeg inspectiecapaciteit is op het gehele normenkader.

1.2. Aanvullende maatregelen om zicht op EU-arbeidsmigranten te verbeteren

Conform de toezegging aan uw Kamer heeft SZW, naast bovenstaande pakket, samen met de Staatssecretaris van BZK gekeken naar aanvullende maatregelen om accurate inschrijving in de BRP te bevorderen. Hierbij kijken wij naar het verder verbeteren van de dienstverlening van Burgerzaken en het toezicht en de handhaving op de Wet BRP. Daarnaast kan toeristenbelasting als financiële prikkel dienen om wel in te schrijven in de BRP. Als ingezetene betaal je namelijk geen toeristenbelasting terwijl je als niet-ingezetene in sommige gevallen redelijkerwijs wel toeristenbelasting zou moeten betalen. Dit doen we in nauwe samenwerking met de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook onderzoeken we de introductie van de aanwezigheidsmelding voor arbeidsmigranten.

Aanwezigheidsmelding

In het commissiedebat arbeidsmigratie van maart 2025 is door de leden Podt (D66) en Vijlbrief (D66) een motie ingediend om te kijken naar de Belgische aanwezigheidsmelding.¹⁰ BZK heeft gekeken naar de werkwijze

⁹ De polisadministratie is een register waarin UWV-informatie verzamelt over loon, uitkeringen en arbeidscontracten. Het gaat om de gegevens van alle verzekerde werknemers in Nederland.

¹⁰ Kamerstuk 26 448, nr. 806.

in België en hoe het registratiesysteem in België eruit ziet. Hierover is ook gesproken tijdens een ambtelijk werkbezoek naar België waar met de relevante partijen over de Belgische aanwezigheidsmelding is gesproken.

In België moeten EU-burgers en derdelanders die korter dan drie maanden verblijven, zich melden bij een gemeenteloket. Unieburgers moeten binnen tien werkdagen na aankomst een melding van aanwezigheid doen, terwijl derdelanders binnen drie dagen een melding van aankomst moeten indienen. Bij de melding moeten zij zich identificeren met een geldig reisdocument en voor unieburgers geldt dat zij het formulier «bijlage 3ter» invullen, met gegevens zoals naam, nationaliteit, geboortedatum, aankomstdatum en verblijfsadres. Er zijn uitzonderingen voor unieburgers, zoals verblijf in een hotel of vakantieaccommodatie, ziekenhuisopname, of detentie.

De melding van aanwezigheid levert een unieburger het formulier «bijlage 3ter» op, maar leidt niet tot registratie in een bevolkingsregister of toekenning van een identificatienummer. Gemeenten registreren de melding en sturen die door naar een centraal archief van de Rijksoverheid, maar andere instanties hebben geen toegang tot deze gegevens. Het opgegeven adres wordt niet actief gecontroleerd.

In België zijn er op dit moment geen consequenties verbonden aan het nalaten van een melding van aanwezigheid van een persoon. Het is geen voorwaarde voor een ander proces zoals inschrijving, werken of sociale zekerheid. Er vindt ook geen handhaving en toezicht plaats op de meldingen van aanwezigheid. Bovenstaande constatering leidt tot het beeld dat de aanwezigheidsmelding in België geen belangrijke rol speelt in de registratie van personen. Om deze reden moet er goed worden gekeken welke rol een aanwezigheidsmelding dan in Nederlandse context kan hebben. De toegevoegde waarde van een aanwezigheidsmelding in de Nederlandse context moet verder worden onderzocht. Hierbij wordt naast de effecten en toegevoegde waarde van de Belgische aanwezigheidsmelding ook gekeken naar de uitvoerbaarheid, evenredigheid en het effectief regelen van toezicht en handhaving. De Staatssecretaris van BZK zal de Tweede Kamer hierover verder informeren in het voorjaar van 2026.

2. Aanpak illegale tewerkstelling derdelanders

De Arbeidsinspectie heeft misstanden gesignaleerd als het gaat om arbeidsmigranten uit derde landen die in Nederland illegaal aan het werk zijn. Hierbij wordt het BSN gebruikt om rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt te veinzen. In het signaal van de Arbeidsinspectie komen grofweg twee werkwijzen naar voren van hoe derdelanders, al dan niet met medeweten van hun werkgever, rechtmatige toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt veinzen met het BSN dat zij verkrijgen via het RNI-loket.

Ten eerste constateert de Arbeidsinspectie (pogingen tot) identiteitsfraude bij de RNI-inschrijving. Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) meldt dat in de afgelopen vijf jaar 337 incidenten van identiteitsfraude zijn gemeld vanuit de RNI-loketten. Er werd fraude geconstateerd bij 421 identiteitsdocumenten.

Ten tweede zijn er derdelanders die zich met hun eigen identiteitsdocument inschrijven bij het RNI-loket. Vervolgens gaan zij aan de slag bij hun werkgever zonder over een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (gvva) te beschikken. Dit doen zij al dan niet met een vals identiteitsdocument uit een EU-lidstaat. Met het

bezitten van een BSN wekken zij de indruk aan de werkgever dat ze in Nederland mogen werken.

Zo trof de Arbeidsinspectie bij zeven uitzendbureaus 235 illegaal tewerkgestelde derdelanders aan in het personeelsdossier met valse identiteitsdocumenten en RNI-uittreksels. In het bestuurlijk signaal van de Arbeidsinspectie worden ook andere casussen beschreven. Een ander voorbeeld betrof dat van een schoonmaakbedrijf waarbij enkele honderden Georgiërs aangetroffen werden in de administratie van het schoonmaakbedrijf en uitzendbureaus. Deze Georgiërs bleken via het RNI-loket een BSN te hebben verkregen en daarnaast vaak te beschikken over valse EU-identiteitsdocumenten. In een andere zaak kwam het beeld naar voren dat een verdachte 6500 Brazilianen heeft geholpen bij inschrijving en illegale tewerkstelling.

2.1. Huidige maatregelen om fraude tijdens RNI-inschrijving tegen te gaan

Samen met de Staatssecretaris van BZK onderstreep ik het belang en de urgentie van een goed registratieproces, waarbij correcte identiteitsvaststelling cruciaal is. Het is belangrijk om maatregelen te nemen om misbruik van inschrijvingen en het BSN te voorkomen.

Er zijn en worden dan ook continu maatregelen getroffen om potentiële risico's in processen zo klein mogelijk te maken. De Staatssecretaris van BZK heeft in 2020 de Tweede Kamer geïnformeerd over mogelijk misbruik van het BSN, onder andere naar aanleiding van zorgen van RIEC Amsterdam-Amstelland en RIEC Limburg.¹¹ Destijds zijn er meerdere maatregelen genomen die zien op het aanpakken van identiteitsfraude en het signaleren van mensenhandel aan het RNI-loket. Bijvoorbeeld de inzet van gezichtsscanners bij RNI-loketten, het verhogen van kennis- en vaardighedeniveau bij de identiteitscontrole en het herkennen van mensenhandel. Er wordt ook voortdurend gewerkt aan het aanscherpen van de kennis van baliemedewerkers op het gebied van documentfraude en identiteitsvaststelling bij RNI-loketten door meerdere jaarlijkse kwaliteits-overleggen van de RNI-loketten.

2.2. Aanvullende maatregelen om illegale tewerkstelling met BSN tegen te gaan

Beperken aantal RNI-loketgemeenten voor registratie derdelanders

De Staatssecretaris van BZK neemt op korte termijn nadere actie. Per 1 januari 2026 zullen niet EER/Zwitserland-onderdanen (derdelanders) alleen nog een RNI-inschrijving kunnen doen bij 3 van de 19 RNI-loketgemeenten. Bij de drie loketgemeenten waar derdelanders nog een BSN kunnen krijgen zal extra ingezet worden op signalering en rapporteren van misstanden. Daarnaast wordt op deze manier de kennis van documenten van derdelanders ten behoeve van een goede identiteitsvaststelling en de kennis van signalen van uitbuiting en mensenhandel gecentreerd op drie locaties. Dat heeft ook als voordeel dat eventuele extra maatregelen alleen daar hoeven te worden geïmplementeerd en dat op drie plekken steeds meer expertise wordt opgebouwd over de doelgroep.

¹¹ Kamerstuk 32 761, nr. 150.

Het beperken van het aantal RNI-loketten voor derdelanders is mogelijk zonder aanpassingen in wet- en regelgeving en kan daarom op korte termijn gebeuren. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG) is bezig met de nodige voorbereidingen in samenwerking met de RNI-loketten.

Zo moeten de systemen voor het plannen van afspraken en al het informatiemateriaal aangepast worden. Hiermee wordt duidelijk waar derdelanders wel en niet terecht kunnen. Er zal ook tijdig gecommuniceerd moeten worden met belangrijke partners (bv. werkgevers die hier gevolgen van zullen ervaren). Verder zullen de instructies voor de RNI-loketgemeenten worden aangepast. Ook worden de gevolgen voor alle 19 loketgemeenten in kaart gebracht. Deze wijziging heeft namelijk gevolgen voor de inzet van personeel. De bedoeling is dat de loketgemeenten die nu de meeste derdelanders inschrijven dat blijven doen. Desondanks betekent het voor andere gemeenten minder toeloop, en dat heeft gevolgen voor inzet van het personeel. Al deze voorbereiding wordt komende maanden gedaan, zodat per 1 januari 2026 nog slechts op drie inschrijflocaties derdelanders worden ingeschreven.

Vervolgstappen

Het beperken van het aantal loketten waar derdelanders terecht kunnen voor registratie als niet-ingezetene is een eerste stap. Het beperken van het aantal loketten biedt daarnaast de mogelijkheid om gericht aan de slag kunnen om extra maatregelen in te gaan nemen en de benodigde expertise te bundelen en zo efficiënt en doeltreffend mogelijk in te zetten. BZK gaat komende periode in gesprek met deze ketenpartners. Samen met hen wordt gekeken welke mogelijkheden er zijn in situaties waarin een RNI-loket misstanden signaleert. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het inregelen van terugmeldingen vanuit de RNI-loketten aan bepaalde organisaties. In de loop van 2026 zullen indien nodig processen worden aangepast en eventueel al nieuwe processen worden ingericht (voor zover daar geen aanpassingen in regelgeving voor nodig zijn).

Het signaal van de Arbeidsinspectie vraagt om verdergaande maatregelen. Er wordt onderzocht of het effectief en proportioneel kan zijn om inschrijving aan RNI-loketten voor derdelanders geheel uit te sluiten of gebruik van BRP-gegevens bij bepaalde controles door bijvoorbeeld werkgevers mogelijk te maken. Daarvoor is aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Hierbij moet goed onderzocht worden of dit niet leidt tot ongewenste situaties waarin een derdelander niet meer kan beschikken over een BSN terwijl dit nodig is bij uitvoering van overheidstaken. Daarnaast moet gekeken worden naar het risico dat hierdoor mogelijk een toename van identiteitsmisbruik ontstaat.

BZK zal samen met alle betrokkenen in het BRP-stelsel een vervolgaanpak uitwerken. In de tussentijd zetten we concrete stappen met de implementatie van maatregelen om het veinen van onrechtmatige toegang tegen te gaan.

Ten slotte is het goed om te benoemen dat samen met de Arbeidsinspectie en andere betrokkenen wordt onderzocht hoe de communicatie over het BSN in relatie tot het verrichten van arbeid verbeterd kan worden. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers om buitenlandse krachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige twv of gvva voor zich te laten werken. Het maakt hiervoor niet uit of de betreffende persoon in het bezit is van een BSN. De Nederlandse Arbeidsinspectie controleert of de Wav wordt nageleefd door werkgevers en kan bij overtredingen boetes en sancties opleggen.

3. Tot slot

Met de verdere maatregelen streef ik, samen met de Staatssecretaris van BZK, naar het verder verbeteren van het zicht op arbeidsmigranten en het tegengaan van illegale tewerkstelling van derdelanders. Dit is belangrijk voor het krijgen van grip op migratie en het verminderen van misstanden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul