

BMC

YACHT GROUP

Huisvesting arbeidsmigranten

Geen probleem voor woningcorporaties?!



Partners in verbetering

In Nederland wonen en werken naar schatting ruim 400.000 arbeidsmigranten, voornamelijk uit Oost-Europese landen. Slechts een klein percentage van deze groep wordt gehuisvest door woningcorporaties. En dat terwijl arbeidsmigranten zonder meer behoren tot hun doelgroep: mensen die niet of minder goed in staat zijn om zelfstandig in hun huisvesting te voorzien. In het voorjaar van 2020 bleek - mede als gevolg van het coronavirus - dat de huisvesting van arbeidsmigranten vaak veel te wensen overlaat. Reden genoeg voor BMC om de huidige situatie en de achtergronden eens goed tegen het licht te houden.

Huisvesting arbeidsmigranten laat te wensen over

Uit recente berichten blijkt eens te meer dat de huisvesting van arbeidsmigranten vaak te wensen over laat. Arbeidsmigranten wonen doorgaans met meerdere personen op één kamer. In een aantal gevallen gaat het om speciaal voor dit doel gerealiseerde complexen, maar een grote groep woont ook in het slechtste segment van de particuliere woningmarkt, op vakantieparken of in leegstaande kantoren en andere gebouwen die hiervoor met minimale middelen zijn aangepast en ingericht.

In het voorjaar van 2020 droeg de slechte huisvesting van arbeidsmigranten bij aan een aantal haarden van coronabesmettingen.¹ Arbeidsmigranten werken vaak dicht bij elkaar, deels in slecht geventileerde ruimten en worden in volle busjes vervoerd; dat zijn zonder meer oorzaken van besmettingen. De huisvesting verergert het probleem: bij een besmetting is het door overvolle woonruimten - meerdere personen per slaapkamer, krappe gemeenschappelijke ruimten - voor de meeste arbeidsmigranten niet mogelijk om in quarantaine te gaan. Het coronavirus heeft dan vrij spel.

Achtergrond: een stukje geschiedenis

De arbeidsmigratie uit Oost-Europese landen kwam echt op gang na de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie in 2004 en 2007. Met een overgangstermijn van enkele jaren werd vrij reizen en werken binnen de Europese Unie voor inwoners van deze landen mogelijk. Door enerzijds grote inkomensverschillen tussen Nederland en hun thuisland en anderzijds actieve werving van arbeidskrachten voor bepaalde sectoren, werkte en woonde er al snel een aanzienlijk aantal arbeidsmigranten in ons land. In 2007 ging het om 80.000 (geregistreerde) personen, in 2011 was dit toegenomen tot 200.000.²

Uiterlijk met ingang van 2014 zou voor de inwoners van de laatst toetreden Oost-Europese landen vrij reizen en werken worden toegestaan (Bulgarije en Roemenië). In 2011 benoemde de Tweede Kamer daarom de Tijdelijke Commissie LURA (Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie) om aanbevelingen te doen voor de opvang van de verwachte nieuwe toestroom.

¹ Onder meer: "Tientallen buitenlandse arbeiders in isolatie op Arnhems cruiseschip na coronauitbraak", De Gelderlander, 3 mei 2020

² Eindrapport Commissie LURA, p. 22.

In 2012 trok de Commissie LURA in haar eindrapport scherpe conclusies:

'Als algemene conclusie stelt de commissie dat Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het grote aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestings-situatie van arbeidsmigranten. Gebrekkige huisvesting en overbewoning zorgen niet alleen voor onwenselijke situaties voor de migranten zelf, maar leiden ook tot grote overlast in sommige wijken. Migrant worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting. Dit acht de commissie onacceptabel.'³

De Commissie LURA was niet onder de indruk van de plannen van de regering:

'Het kabinet spreekt veel over nieuw onderzoek, aanpassing van systemen, verkenningen, het maken van procesbeschrijvingen en overleg met branches en gemeenten. Vooral op het terrein van huisvesting mist een "sense of urgency" en concrete, meetbare doelstellingen. Nederland kan het zich niet permitteren om nog langer te overleggen, te verkennen en te onderzoeken. Er moet nu doorgepakt worden.'⁴

Mede op basis van de aanbevelingen van de Commissie LURA zijn er in de periode daarna diverse initiatieven ontplooid. Eén daarvan is de 'Nationale verklaring tijdelijke huisvesting EU-arbeidsmigranten' uit 2012, een convenant tussen onder meer het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), uitzendkoepels, vakbonden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de landelijke branchevereniging van woningcorporaties Aedes en een aantal gemeenten. Dit convenant bevatte diverse voornemens om de huisvesting van arbeidsmigranten te verbeteren.

Een aantal afspraken uit het convenant is daadwerkelijk gerealiseerd. Zo zijn omstreeks 2015 keurmerken voor woonruimte ingevoerd, waarover ook in diverse cao's afspraken zijn opgenomen. Daarnaast hebben deelnemende partijen afzonderlijk acties ondernomen. Aedes heeft bijvoorbeeld tot 2015 actief voorbeelden gepromoot van huisvestingsprojecten door woningcorporaties.

Na 2015 is de aandacht voor het thema geleidelijk aan weggezaakt. Ook bij de rijksoverheid is de aandacht voor de huisvesting van arbeidsmigranten afgenomen.

³ Eindrapport Commissie LURA, p. 7

⁴ Idem.

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten

In het afgelopen decennium is het aantal in Nederland werkende en wonende arbeidsmigranten verder toegenomen. In Nederland werken inmiddels meer dan 400.000 arbeidsmigranten uit de Europese Unie.⁵ De door de Commissie LURA gesignaleerde problemen zijn echter nog niet opgelost. De misstanden die in het voorjaar van 2020 door het coronavirus aan het licht kwamen, waren voor het kabinet aanleiding om op 4 mei 2020 het 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten' in te stellen onder leiding van Emile Roemer. Opdracht aan het Aanjaagteam is voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren. Doel is dat het risico op coronabesmetting voor arbeidsmigranten op de korte termijn afneemt en dat de positie van arbeidsmigranten in Nederland op de langere termijn wordt versterkt.

De eerste rapportage van het Aanjaagteam, op 11 juni 2020 aangeboden aan Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), bevat een bloemlezing van de actuele problematiek rondom arbeidsmigranten in Nederland. De huisvestingsproblematiek is opnieuw een belangrijk onderdeel. In zijn aanbevelingen stelt het Aanjaagteam voor dat arbeidsmigranten recht hebben op een eigen slaapkamer per persoon. Illustratief voor de problematiek is dat het Aanjaagteam hierbij direct zelf aantekent:

'Gezien de huidige krapte op de huisvestingsmarkt zal het niet mogelijk zijn dat op korte termijn voor alle arbeidsmigranten te realiseren. Daarom is een eerste stap dat er maximaal twee arbeidsmigranten gebruiken van één slaapkamer waarbij de vereiste van anderhalve meter afstand in acht wordt genomen.' ⁶

Huisvesters

In de 'Eerste aanbevelingen...' wordt stelselmatig gesproken over 'huisvesters' als het gaat over partijen die onderdak verzorgen voor arbeidsmigranten. De huisvesters hebben een sterke machtspositie ten opzichte van arbeidsmigranten als onderliggende partij. 'Keerzijde van het feit dat huisvesting en vervoer vaak worden geregeld door het uitzendbureau, is dat arbeidsmigranten voor hun werk, huisvesting, vervoer en zorgverzekering afhankelijk zijn van één en dezelfde instantie. De afhankelijkheid leidt ertoe dat verlies van werk ook verlies van huisvesting en de zorgverzekering kan betekenen, en dat huisvesters arbeidsmigranten boetes op kunnen leggen voor kleine zaken. Deze afhankelijkheidsrelatie maakt mensen zeer kwetsbaar, [...]'⁷

Een van de aanbevelingen karakteriseert de machtsverhoudingen:

'2.3: Als een arbeidsmigrant ziek wordt, dan mag hij/zij niet uit huis gezet worden. Het is belangrijk dat uitzendbureaus zich committeren aan dat uitgangspunt.'

De kosten van de huisvesting zijn hoog, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de doorgaans lage inkomens. Inhouding van huisvestingslasten op het loon is gebruikelijk en wettelijk toegestaan tot maximaal 25 procent van het minimumloon (dus ongeveer 90 euro per week). Bekend is dat arbeidsmigranten daarnaast vaak nog aanvullend moeten betalen: woonlasten van 130 tot 150 euro per week zijn momenteel niet ongebruikelijk.

Het gaat hierbij overigens niet om de huur van een woning of een kamer, maar om de prijs per bed. Voor deze verhuur geldt geen huurbescherming of huurprijzenwet.

⁵ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer, p.2

⁶ Idem, p.5

⁷ Idem, p.3

In het algemeen is de duur van het huurcontract gekoppeld aan het werk: wie zijn tijdelijke (uitzend) baan verliest, is meestal ook direct zijn onderdak kwijt. Ook bij ziekte is dit doorgaans het geval.

Terughoudend rijksbeleid bij huisvesting arbeidsmigranten

Het rijksbeleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten was de afgelopen decennia ronduit terughoudend. De grondregel is dat de huisvesting van arbeidsmigranten wordt overgelaten aan 'de markt' en verzorgd wordt door werkgevers en uitzendorganisaties. Daarbij gaat de overheid uit van zelfregulering door de betrokken partijen.

Voor de verdere aanpak van eventuele problemen verwijst het Rijk naar de gemeenten. In 2019 heeft de minister van BZK deze lijn opnieuw uiteengezet in een Kamerbrief over dit onderwerp. 'Specifiek voor arbeidsmigranten is het van belang dat gemeenten, werkgevers en huisvesters samen het gesprek aangaan om de behoefte en de mogelijkheden in kaart te brengen. Daarbij hebben gemeenten al veel mogelijkheden om bijvoorbeeld tijdelijke huisvesting te realiseren, die ook voor deze doelgroep uitermate geschikt kan zijn. Ook kan een gemeente regels stellen aan het verkameren van woningen in de huisvestingsverordening. Op die manier wordt er in heel Nederland al veel huisvesting gerealiseerd. Ik ondersteun gemeenten door goede voorbeelden en kennis te delen.'⁸

In de praktijk betekent dit dat gemeenten probleemeigenaar zijn. Vooral gemeenten die veel te stellen hebben met overlastgevende vormen van huisvesting spelen vaak een actieve rol. Wel blijkt er veel onbekendheid met de omvang en aard van het probleem. Een goede schatting van

het aantal arbeidsmigranten in de gemeente (werkend en/of wonend) is niet eenvoudig. In de lokale politiek spelen discussies over overlast bij nieuw te realiseren locaties en over verdringing van 'eigen' inwoners op de woningmarkt een rol. Er zijn - ook lokaal - veel partijen betrokken met ieder hun eigen belangen. En de verwevenheid van huisvesting met werkgeverschap maakt een goede aanpak voor gemeenten extra ingewikkeld.

Commerciële partijen domineren de markt

Huisvesting van arbeidsmigranten is daarmee het domein commerciële partijen, die gemakkelijk kunnen profiteren van de zwakke positie van de arbeidsmigranten. Doorgaans zorgen werkgevers of (meestal) uitzendbureaus voor het beschikbaar stellen van huisvesting in combinatie met werk.

Uiteraard zijn er in deze markt louche partijen. Uitbuiting van arbeidsmigranten komt te vaak voor om van incidenten te kunnen spreken. Maar ook bij de betere huisvesters, die grootschalig en professioneel woonruimte aan arbeidsmigranten verhuren, is er sprake van een bijna crimineel renderende businesscase.

De afgelopen jaren zijn er diverse nieuwe partijen actief geworden op deze markt. Een voorbeeld: toenmalig minister Blok van BZK opende in 2015 samen met burgemeester Spies een wooncomplex in Boskoop met 350 bedden, eigendom van Green Real Estate (eigenaren: familie Zeeman), dat geheel bewoond wordt door uitzendkrachten van Otto Workforce.⁹ Frank van Gool, groot-aandeelhouder van Otto, is in 2019 zelf gestart met Kafra Housing: doel is 20.000 bedden verhuren.

⁸ Kamerbrief Min.BZK, 12 maart 2019, over de huisvesting van arbeidsmigranten

⁹ Minister Blok opent nieuw migrantenhotel Logejo", Algemeen Dagblad, 1 december 2015

Wat is het probleem?

Maar wat is dan precies het probleem? Er zijn immers kwaliteitsnormen. Dat klopt inderdaad. Om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de huisvesting is het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) opgezet.¹⁰

De inhoudelijke normen zijn echter laag. Bijvoorbeeld:

'1.4.1. Bij alle woonvormen hebben bewoners in hun slaapvertrek per persoon minimaal 3,5 m2 vloeroppervlakte ter beschikking. Tot uiterlijk 31-12-2023 geldt dat voor bestaande huisvesting in woonvorm e, huisvesting op recreatieterrein, bewoners in hun slaapvertrek per persoon minimaal 2,7 m2 vloeroppervlak ter beschikking hebben.'

Het keurmerk is opgenomen in de cao van de uitzendbranche (ABU en NBBU). Maar op dit moment hebben slechts ongeveer 80.000 woongelegenheden het SNF-Keurmerk, ongeveer 20 procent van het totaal.

Daarnaast zijn de woonlasten (te) hoog, gemeten naar de geleverde woonkwaliteit en in verhouding tot het lage inkomen van veel arbeidsmigranten. Een huurprijzberekening volgens de Huurprijzenwet toegepast op het nieuwbouwconcept van Kafra levert een maximale huur per eenpersoonskamer van € 141,19 per maand op. Dit betreft een naar huidige maatstaven luxe woonruimte voor arbeidsmigranten. Door de juridische vorm van de contracten zijn de Huurprijzenwet en de huurbescherming echter niet van toepassing.

Rol corporatiesector: niet bij de problematiek betrokken

Door het rijksbeleid om de oplossing aan 'de markt' over te laten, wordt de corporatiesector op landelijk niveau niet betrokken bij de problematiek. Zowel het ministerie als het Aanjaagteam (uiteindelijk een ambtelijke werkgroep) gebruiken consequent de term 'huisvesters'.¹¹

Aedes heeft van het Aanjaagteam geen verzoeken om informatie of medewerking ontvangen. Zelf heeft Aedes overigens ook geen initiatieven richting het Aanjaagteam ondernomen. Sinds 2015 is er minder aandacht geweest voor dit onderwerp. Bij inhoudelijke vragen wordt verwezen naar het Expertisecentrum Flexwonen.

Individuele corporaties worden op lokaal niveau soms wel benaderd om mee te denken en mee te werken aan een oplossing. Maar door de terughoudendheid van de sector is dit echter net zo vaak niet het geval.

Aan twee directeur-bestuurders in regio's met veel arbeidsmigranten heeft BMC vragen gesteld over de huisvesting van arbeidsmigranten. Hun reacties waren in eerste instantie afhoudend:

- Er is al een groot tekort aan woningen voor alle bekende doelgroepen.
- Er moet een andere oplossing komen, zodat deze mensen niet opeens op de stoep van de woningcorporatie staan.
- Dit probleem is in eerste instantie een zaak van de werkgevers; zij veroorzaken het en moeten daarvoor dan ook een oplossing zoeken.
- Als de corporatie hieraan iets zou gaan doen, dan in de vorm van woningen/eenheden die terug te bouwen zijn tot reguliere gezinswoningen.

¹⁰ Stichting Normering Flexwonen, Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten

¹¹ Bronnen rond het Aanjaagteam geven aan dat Emile Roemer als extern voorzitter graag wel een grotere rol voor woningcorporaties zou zien.

- Er is een groot tekort aan locaties voor woningbouw en te weinig capaciteit en ambitie van de gemeente om nieuwe locaties te ontwikkelen.

Onze conclusie is dat de corporatiesector zich een beetje verstopt. Sommige woningcorporaties stellen dat zij geen arbeidsmigranten kunnen huisvesten, omdat ze slechts tijdelijk en voor een korte periode in Nederland verblijven. Verder wordt verwezen naar de Woningwet, waarin het aanbieden van logies sinds 2015 wordt uitgesloten.

Doorgaans is er inderdaad sprake van (zeer) korte arbeidscontracten met minimale rechtszekerheid. De praktijk is echter dat arbeidsmigranten door uitzendbureaus zo lang mogelijk in 'Fase A' van de arbeidswetgeving worden gehouden: korte, tijdelijke contracten met minimale rechtszekerheid. Tegelijkertijd geldt 'dat arbeidsmigranten hier veelal tijdelijk komen werken, maar het verschijnsel arbeidsmigratie een permanent karakter heeft gekregen. Er is een structurele in- en uitstroom van arbeidsmigranten.'¹²

Wat kunnen woningcorporaties doen?

Allereerst behoort - gezien de geldende criteria - het overgrote deel van de arbeidsmigranten tot de primaire doelgroep van de corporatiesector. Formeel valt huisvesting van deze groep door de inkomenspositie binnen de DAEB-grenzen. Naar de geest van de Europese wetgeving: een activiteit is pas DAEB als duidelijk is dat er sprake is van een maatschappelijke kwestie die door de markt niet voldoende wordt opgelost. Ook dit is duidelijk: de markt lost deze misstanden niet op, maar lijkt juist de veroorzaker te zijn c.q. deze in stand te houden.

Er is dus alle ruimte voor woningcorporaties om een bijdrage te leveren. En het is ook van belang om als sector actief betrokken te zijn bij dit

actuele maatschappelijke vraagstuk. Nu wonen arbeidsmigranten in 'Polenhotels' van commerciële uitbaters gelieerd aan werkgevers en uitzendbureaus. Woningcorporaties kunnen dat beter én beter betaalbaar.

Waarom dit nog niet zo gemakkelijk is...

Er zijn echter nog wel enkele obstakels te overwinnen. Allereerst de vooringenomenheid van het landelijke beleid. De huidige problemen laten duidelijk zien dat 'de markt' niet in staat of van plan is om voor een oplossing te zorgen. De huidige situatie levert juist een sterk verdienmodel op, waarmee de zwakke positie van arbeidsmigranten commercieel wordt uitgenut. Deels zelfs door bedrijven en ondernemers met uitstekende contacten in de politiek, een groot economisch belang en een prima lobby. Er is dan ook een extra inspanning nodig om een andere politieke koers af te dwingen. Gemeenten en enkele provincies nemen hierin al het voortouw; de corporatiesector kan zich hierbij aansluiten.

Vervolgens is er een praktische hobbel te overwinnen: bij de tewerkstelling van arbeidsmigranten is namelijk sprake van koppelverkoop. De arbeidsmigrant krijgt een all-in-pakket: een baan met huisvesting, transport en zorgverzekering. Huisvestingslasten en zorgverzekering worden ingehouden op het salaris en zonder transport komt de arbeidsmigrant niet op de regelmatig wisselende werklocaties. Woningcorporaties kunnen samen met andere partijen een alternatief ontwikkelen voor deze koppelverkoop - ook om niet bijna gedwongen te worden een deal te maken met het uitzendbureau in plaats van met de arbeidsmigrant als huurder.

En tot slot: de huisvesting is er ook niet zomaar. Net als de commerciële partijen die nu op de huisvestingsmarkt actief zijn met nieuwe woonconcepten, zullen ook woningcorporaties

¹² Eindrapport Commissie LURA, p. 7

actief aan de slag moeten als zij geschikte woonruimte willen realiseren. Voordeel is dat gemeenten al actief bezig zijn met dit probleem; woningcorporaties kunnen hierbij snel aansluiten.

Conclusie

Zo'n 120 jaar na de eerste Woningwet is opnieuw een gezondheidsprobleem de *trigger* om actuele huisvestingsproblemen te agenderen. De oplossing overlaten aan de markt heeft niet gewerkt. Woningcorporaties kunnen een nuttige bijdrage leveren aan de huisvesting van arbeidsmigranten.

Over BMC: wij ondersteunen gemeenten en woningcorporaties

BMC doet voor diverse opdrachtgevers onderzoek naar de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook helpen we opdrachtgevers bij het zoeken naar oplossingen op dit vlak. Gemeenten en woningcorporaties kunnen bij ons terecht voor:

- onderzoek naar het aantal arbeidsmigranten in hun gemeente of regio;
- inventarisatie van de huidige huisvestingssituatie;
- ontwikkelen van gemeentelijk beleid voor arbeidsmigranten;
- ontwikkelen en begeleiden van nieuwe huisvestingsprojecten;
- participatie en draagvlakontwikkeling;
- het organiseren van samenwerking tussen gemeenten, (lokale) werkgevers, woningcorporaties en bevolking;
- bemiddeling bij vastgelopen besluitvorming;
- ondersteuning bij de integratie van arbeidsmigranten in gemeente, dorp of wijk.

Literatuur

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020) **Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer**, 10 p.

Aedes (2013) **Huisvesting van arbeidsmigranten - Wettelijke mogelijkheden voor woningcorporaties**, 17 p.

Expertisecentrum Flexwonen (2019) **Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten**, 48 p.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) **Verzoek VAO Integratie d.d. 6 maart over de huisvesting van arbeidsmigranten** (Kamerbrief), 3 p.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012) **Kamerbrief over de 'Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten'**, 6 p.; met bijlage: Nationale verklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten, 10 p.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2019) **Staat van eerlijk werk 2019 - 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'**, 52 p.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020) **Kabinetsreactie aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten**, 20 p.

Stichting Normering Flexwonen (2019) **Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten, versie 8.0, geldig vanaf 1 september 2019**, 15 p.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2012) **Eindrapport Arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (LURA)**, 117 p.

Meer informatie?

Neem voor meer informatie over wat BMC voor u kan betekenen of voor een vrijblijvende afspraak contact op met:



Dik Gersen
senior adviseur Wonen
& Woningcorporaties
dik.gersen@bmc.nl
06 - 82 14 42 93



Louwe Kater
business unit manager
Woningcorporaties BMC
louwe.kater@bmc.nl
06 - 55 70 13 23

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl