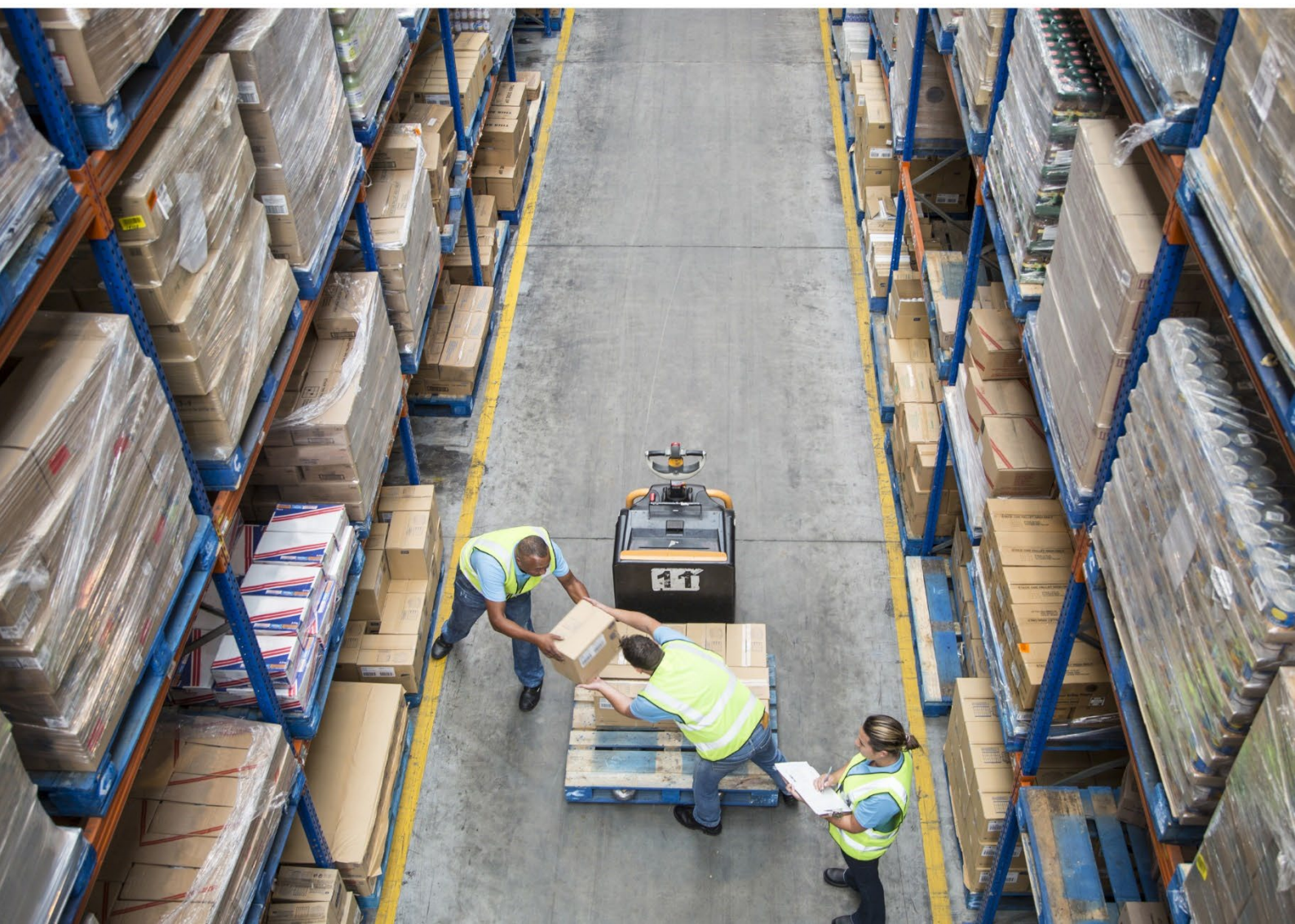




Rijksoverheid

Wat werkt voor de toekomst

IBO Arbeidsmigratie



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding en doel	12
1.2 Onderzoeksafbakening en -aanpak	12
1.3 Leeswijzer	13
2. Feiten en cijfers over arbeidsmigratie	14
2.1. Begrippenkader	15
2.2 Omvang arbeidsmigratie	15
2.3 Kenmerken van arbeidsmigratie	22
2.4 Verwachte ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten	33
3. Oorzaken van arbeidsmigratie	36
3.1 Historische ontwikkeling en oorzaken van arbeidsmigratie	37
3.2 De vraag naar arbeidsmigratie in Nederland	39
3.3 Het aanbod van arbeidsmigratie	47
3.4 Matching van vraag en aanbod	56
4. Maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie	62
4.1 Arbeidsmarkteffecten	63
4.2 Effecten op het bbp per capita	69
4.3 Overheidsfinanciën	72
4.4 Woningmarkt en ruimtelijke ordening	75
4.5 Sociale cohesie en samenleven	80
5. Bouwstenen voor beleid	84
5.1 Het kader	84
5.2 Een illustratief pakket	86
5.3 De aanvliegroutes en bouwstenen	88
5.4 Aanvullende keuzes	103
5.5 Aanbevelingen	104
Literatuurlijst	106
Bijlagen	110
BIJLAGE 1 Samenstelling werkgroep	111
BIJLAGE 2 Taakopdracht	112
BIJLAGE 3 Gesprekspartners	116
BIJLAGE 4 Sectorcasussen	118

BIJLAGE 5 Beschrijving van verdienmodellen met arbeidsmigratie door de Nederlandse Arbeidsinspectie	137
<hr/>	
BIJLAGE 6 CPB De economische effecten van arbeidsmigratie & Het ramen van arbeidsmigratie	zie apart document
<hr/>	
BIJLAGE 7 SCP Arbeidsmigratie en sociale cohesie in Nederland	zie apart document
<hr/>	
BIJLAGE 8 Fichebundel	zie apart document

Voorwoord

De opdracht luidde kort samengevat: grip op arbeidsmigratie #hoedan. Dat bleek in de praktijk weerbarstig. Het was behelpen met de cijfers. Het concept arbeidsmigrant is slecht gevangen in de statistiek. En dan is het lastig streefgetallen te kiezen of beleid te kalibreren. Het was worstelen met het instrumentarium. Toelatingsbeleid kan ook zoveel (of eigenlijk weinig) betekenen, nu twee derde van de arbeidsmigranten Nederland bereikt via het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU.

Dat heeft de werkgroep evengoed niet weerhouden van een kloek antwoord, in de vorm van een illustratief pakket, vijf samenhangende bouwstenen en 69 fiches. De hoofdboodschap: een wondermiddel bestaat niet; enkel met een compleet, gebalanceerd behandelplan met elementen uit alle bouwstenen valt sturing te krijgen op omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Een antwoord dat start bij de vraag naar arbeid en daarmee de hele economie raakt, dus niet alleen arbeidsmigratie.

Als werkgroep zijn we op sleeptouw genomen door ons secretariaat: Alexandra Huisman, Anne Kingma, Mathijs van Zaal en Silke Wenselaar. Hardwerkend, analytisch en creatief. Zo hebben ze ons uit de ivoren toren van beleid en wetenschap gehaald via gesprekken met Poolse belangenbehartigers in het Laakkwartier. Of door mee te lopen met de Haagse Pandbrigade, door in de vroege uurtjes op te duiken op het Kaapseplein (een ophaallocatie voor arbeidsmigranten in Den Haag), met een werkbezoek aan Bol.com in Waalwijk en een rondetafelgesprek met kennismigranten.

De levendige discussies in de werkgroep hebben de analyses aangescherpt en de zorg voor goede fiches heeft het realiteitsgehalte van beleidsopties verhoogd. Ik ben de leden van de werkgroep erkentelijk voor hun inzet en professionele opstelling. De collega's van de deelnemende departementen dank ik voor het uitwerken van een groot aantal beleidsopties.

Grip op arbeidsmigratie is belangrijk voor een kwalitatief hoogwaardige economie, voor een menswaardig bestaan van arbeidsmigranten en voor een prettige manier van wonen en samenleven van ons allemaal. Bijsturen is ook mogelijk. Maar #hoedan werpt oncomfortabele keuzes op. Keuzes die uiteindelijk de kiezer en de politiek moeten maken. In welk Nederland willen wij wonen?

Laura van Geest

Voorzitter

IBO Arbeidsmigratie: wat werkt voor de toekomst



Een toekomstgerichte economie en samenleving vraagt om doordachte sturing op arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie brengt naast maatschappelijke baten ook kosten met zich mee.

Probleemanalyse

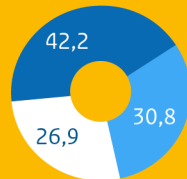
Sturen op omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie is nodig:

- ➔ Arbeidsmigratie brengt **maatschappelijke kosten** met zich mee, het vergroot onder meer het woningtekort.
- ➔ Arbeidsmigratie kan ook de **sociale cohesie** in wijken dempen.
- ➔ De huidige samenstelling van arbeidsmigratie heeft een licht positief effect op de **economie**.
- ➔ Arbeidsmigratie is geen structurele oplossing voor de **arbeidsmarktkrapte**, maar kan het tijdelijk verlichten.
- ➔ Te veel arbeidsmigranten ervaren nog steeds ernstige **misstanden**.
- ➔ **Flexibel werk** bevordert de vraag naar arbeidsmigranten in laagbetaalde banen.
- ➔ Het **arbeidsmigratiesaldo** ligt boven de verwachtingen voor een gematigd bevolkingsgroei-scenario.
- ➔ De **cijferbasis** is beperkt. Niet elke arbeidsmigrant is in beeld.



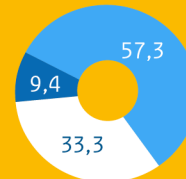
7 op de 10
arbeidsmigranten uit de EU/EFTA

3 op de 10
arbeidsmigranten buiten de EU/EFTA



Soort contract

- % Uitzend
- % Vast
- % Overig



Vijf bouwstenen voor sturing op arbeidsmigratie

De politiek kan bijna niet direct sturen via het toelatingsbeleid vanwege vrij verkeer van personen en diensten binnen de Europese Unie. Daarom is indirecte sturing nodig op arbeidsmigratie, onder andere via de vraag naar arbeid. Dat lukt alleen met een samenhangende aanpak.

- 1 Minder vraag naar laagbetaalde arbeid**
 - ➔ **Verhoog** de prijs van arbeid en ontmoedig uitzendcontracten voor structureel werk.
- 2 Realiseren van maatschappelijke transities**
 - ➔ Zet in op **arbeidsbesparende innovatie** en het **werven en behouden** van arbeidsmigranten in hoogwaardige banen.
- 3 Bewustere keuzes in ondersteuning van sectoren**
 - ➔ Prijs de **maatschappelijke kosten** van klimaat en stikstof in en beperk de sectorale subsidies van arbeidsmigratie-intensieve sectoren.
- 4 Eerlijke verdeling kosten en baten**
 - ➔ Pak **malafide werkgevers** en **uitzendbureaus** aan, richt publieke voorzieningen voor arbeidsmigranten goed in en leg de **kosten** waar mogelijk bij werkgevers.
- 5 Meer zicht op arbeidsmigratie**
 - ➔ **Verbeter** de kennisbasis waaronder de registratie en prognoses.

Europees handelingsperspectief door in te zetten op:
betere samenwerking met andere lidstaten, aanpassingen van Europese wet- en regelgeving en sturing bij toekomstige EU-uitbreidingen.

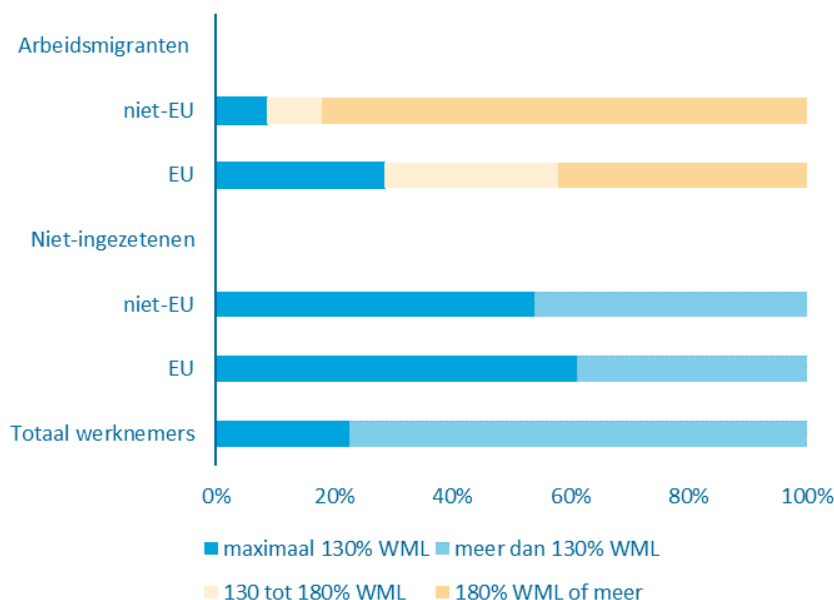
Samenvatting

Een toekomstgerichte economie en samenleving vraagt om keuzes, ook voor arbeidsmigratie. Dit IBO biedt handvatten voor sturing op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie is van alle tijden, maar wordt beïnvloed door beleidskeuzes uit het verleden. De Staatscommissie Demografie 2050 adviseert om te sturen op een gematigde bevolkingsgroei van 19 tot 20 miljoen mensen in Nederland in 2050 om de brede welvaart te borgen, en de transitie in te zetten naar een kwalitatief hoogwaardige economie. De analyse van dit IBO is in lijn met het advies van de Staatscommissie. Dit IBO presenteert daarom een illustratief pakket met als doel om de vraag naar het aantal arbeidsmigranten in Nederland te verminderen, een verschuiving te laten plaatsvinden naar arbeidsmigranten in hoogwaardige banen, en de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren.

Het *gematigde groei*-scenario raakt steeds meer uit zicht: het migratiesaldo voor alleen arbeidsmigratie is opgelopen tot minimaal 40.000 mensen op jaarbasis.¹ Een koerswijziging is daarom nodig. Dit cijfer is een onderschatting. Sommige groepen worden niet altijd meegenomen in deze statistieken zoals arbeidsmigranten die enkel in de BRP staan ingeschreven als niet-ingezetene en gedetacheerde werknemers. Bovendien leidt arbeidsmigratie soms ook tot gezinsmigratie. Het scenario *gematigde groei* vraagt echter om een migratiesaldo van tussen de circa 40.000 en 68.000 personen op jaarbasis voor alle migratiegroepen, dus ook asiel-, gezins- en studiemigratie. Dit scenario verdwijnt met de oplopende migratiesaldi voor arbeidsmigratie nu langzaam uit beeld.

Figuur 1.1 Inkomensverdeling arbeidsmigranten (motief), niet-ingezetenen in BRP en totale groep werknemers in Nederland

Bron: CPB (2025)



Arbeidsmigranten vormen een diverse groep in Nederland en relatief veel EU-arbeidsmigranten werken in laagbetaalde banen. In dit IBO is een arbeidsmigrant gedefinieerd als een persoon die naar een ander land migreert met het doel om te werken. Een ruwe schatting op basis van meerdere bronnen is dat er in 2022 circa 700.000 arbeidsmigranten in Nederland waren met 140.000 meereizende gezinsleden. Tot deze groep behoren mensen van binnen en buiten de EU en mensen die hier kort en permanent verblijven. Ook zijn er verschillen in kenmerken zoals

¹ Het migratiesaldo is het verschil tussen immigratie en emigratie.

opleidingsniveau, werksectoren, inkomen en woon- en gezinssituatie. Sommige arbeidsmigranten krijgen op den duur een hoger salaris en een vast contract, anderen werken langdurig op ongunstige arbeidsvoorwaarden of in slechte omstandigheden. Arbeidsmigranten van buiten de EU hebben vaker een hoger salaris, komen vaak via de kennismigrantenregeling binnen en blijven toenemend langer in Nederland dan EU-arbeidsmigranten. Van de EU-arbeidsmigranten verdient 28% minder dan 130% van het wettelijk minimumloon (WML), van de niet-ingezetenen uit de EU is dit 61%. Voor beide groepen is dit meer dan de totale groep werknemers in Nederland (23%) zoals figuur 1.1 laat zien.

De economische baten van arbeidsmigratie in Nederland zijn licht positief, maar verschillen tussen arbeidsmigranten. Hoogopgeleide en hoogbetaalde arbeidsmigranten hebben vaak een positiever effect op de productiviteitsgroei en overheidsfinanciën. Dit positieve effect neemt toe naarmate hun opleidingsniveau hoger is en hun kennis bijdraagt aan innovatie. De huidige samenstelling van arbeidsmigratie in Nederland draagt hier onvoldoende aan bij, veel arbeidsmigranten werken in laagbetaalde banen. Dit kan de innovatieprikkel voor werkgevers verminderen. Wel kan arbeidsmigratie arbeidstekorten tijdelijk verlichten, bijvoorbeeld in sectoren met een gerichte arbeidsvraag. Echter, het biedt geen oplossing voor de arbeidsmarktcrisps op de lange termijn.

Kijkend naar de ruimtelijke ordening, woningmarkt en sociale cohesie vallen de maatschappelijke baten negatiever uit. Zo vergroot arbeidsmigratie de druk op de toch al krappe woningmarkt. Bovendien kan arbeidsmigratie, afhankelijk van verschillende omstandigheden, een negatief effect hebben op de sociale cohesie in wijken. Wijken met veel diversiteit en een hoog verloop van buurtbewoners vertonen over het algemeen minder sociale cohesie. Een aantal sectoren waar veel arbeidsmigranten werken doen een relatief groot beslag op de ruimte en andere natuurlijke hulpbronnen in Nederland, in verhouding tot de toegevoegde waarde. Hierdoor kan het effect van arbeidsmigratie op het totale welvaartsniveau minder positief zijn. Indien arbeidsmigratie nodig blijft om bedrijfsprocessen voort te zetten die niet gebonden zijn aan een specifieke locatie en gepaard gaan met veel maatschappelijke kosten en/of een lage arbeidsproductiviteit, is het de vraag in hoeverre deze werkzaamheden op de huidige schaal in Nederland toekomstbestendig zijn.

De directe voordelen van arbeidsmigratie liggen nu vooral bij werkgevers en consumenten, terwijl de nadelen neerslaan bij de samenleving. Bij arbeidsmigranten in laagbetaalde banen treden relatief veel misstanden op. Werkgevers hebben baat bij lagere arbeidskosten en consumenten bij lagere prijzen. Arbeidsmigranten verdienen vaker een hoger loon dan in het land van herkomst, maar zijn ook kwetsbaarder dan Nederlandse werknemers door taalbarrières en beperkte kennis over regelgeving. Een deel van de arbeidsmigranten heeft te maken met onveilige werkomstandigheden, onderbetaling en slechte huisvesting, of zelfs met arbeidsuitbuiting. Uitzendbureaus spelen hierin een rol doordat een deel de regels overtreedt of bewust omzeilt, waarmee dit een verdienmodel kan zijn. Dit leidt tot schrijnende situaties. Daarbij hebben deze misstanden vaak ook bredere negatieve effecten op de samenleving, variërend van een ongelijk speelveld tussen bonafide en malafide werkgevers tot overlast in wijken met overbewoning. De noodzaak om deze misstanden structureel aan te pakken is dan ook urgent.

De vraag naar arbeid is leidend voor de omvang van arbeidsmigratie in Nederland. Dit is relevant want met direct arbeidsmigratiebeleid kan slechts beperkt gestuurd worden. Vanwege het vrij verkeer van personen en diensten kunnen EU-inwoners in Nederland werken of hierheen gedetacheerd worden. Van de arbeidsmigranten in Nederland is circa twee derde afkomstig uit de EU/EFTA en een derde afkomstig van buiten de EU. Met uitzondering van kennismigranten, kent Nederland reeds een restrictief beleid voor migranten van buiten de EU. Het is de verwachting dat het aanbod van arbeidsmigranten uit de huidige Europese Unie afneemt door inkomensconvergentie en vergrijzing. Dit is echter een ontwikkeling voor op de langere termijn. Daarnaast kunnen werkgevers meer gaan inzetten op het werven van arbeidsmigranten via grensoverschrijdende detacheringen van buiten de EU. Ook kunnen er op termijn nieuwe lidstaten

toetreden tot de EU waardoor ook binnen de EU het arbeidsaanbod vergroot wordt. Sturing via de vraag naar arbeid blijft dus van belang.

Er kan wel indirect gestuurd worden op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie via de kwaliteit van arbeid en minder vraag naar laagbetaalde arbeid.

In de afgelopen decennia lag de focus in Nederland op het bereiken van een hogere werkgelegenheid met het doel om Nederland concurrerend te houden tegen een achtergrond van globalisering. Tegelijkertijd zijn we steeds hoger opgeleid, maar is het aantal laagbetaalde banen in de afgelopen tien jaar drie keer zo hard gegroeid als het aantal overige banen (+33% vs. +11%). Onze - in internationaal perspectief - flexibele arbeidsmarkt bevordert de vraag naar arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten worden vaak actief geworven in het herkomstland, waarbij uitzendbureaus een grote rol spelen. Arbeidsmigranten, vooral afkomstig uit de EU maar toenemend ook van daarbuiten, zijn vaker dan Nederlands ingezetenen bereid om te werken onder mindere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Ook bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren kan ertoe leiden dat de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigratie afneemt.

De sectorale (fiscale) subsidies en het gebrek aan beprijzing van maatschappelijke effecten heeft invloed op de samenstelling van sectoren. Onder meer de (glas)tuinbouw, onderdelen van de landbouw en andere arbeidsmigratie-intensieve sectoren ontvangen subsidies die de productiekosten verlagen en/of de vraag naar de producten vergroten. Dit heeft indirect effect op arbeidsmigratie. Daarnaast zijn er arbeidsmigratie-intensieve sectoren zoals de logistiek, (glas)tuinbouw en metaalindustrie die een relatief groot beslag doen op ons schaarse natuurlijk kapitaal. Bijvoorbeeld via de uitstoot van broeikassen en het gebruik van land. Deze maatschappelijke effecten zijn niet allemaal ingeprijsd. Het vraagstuk rechtvaardigt enerzijds een bewuste afweging in het beleid omtrent arbeidsmigratie en anderzijds het doel dat de subsidies beogen te realiseren.

Nederland kan meer inzetten op arbeidsmigratie in hoogwaardige banen die bijdragen aan de maatschappelijke transitie, om zo de baten van arbeidsmigratie vergroten.

Nederland staat voor een aantal transitie om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige economie. Denk aan een hogere productiviteitsgroei, het bouwen van één miljoen woningen, energie- en klimaatneutraliteit en de voedseltransitie. Ook als de overheid inzet op om- en bijscholing en hogere arbeidsparticipatie zal er niet voldoende arbeidsaanbod zijn in Nederland voor deze transitie. Daarom zijn investeringen in arbeidsbesparende innovaties nodig. Dit vermindert ook de afhankelijkheid van arbeidsmigratie in laagbetaalde banen. Daarbij kunnen arbeidsmigranten in hoogwaardige banen een bijdrage leveren aan het tijdelijk verlichten van arbeidsmarktkrapte. Dit gebeurt soms al, maar de huidige kennismigrantenregeling kan gericht ingezet worden in het aantrekken van hoogproductieve arbeidsmigranten. Daarbij kan het aantrekken van vakkrachten versterkt worden door betere voorlichting en dienstverlening aan werkgevers rondom de mogelijkheden van het aantrekken van vakkrachten. Door het aangaan van strategische partnerschappen kan ingezet worden op gerichtere arbeidsmigratie. Op deze manier verandert de samenstelling van arbeidsmigratie voor een hoogwaardige economie.

Dit IBO biedt met vijf bouwstenen concrete beleidsopties aan om te sturen op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland.

Beleed heeft alleen in samenhang impact; er is geen simpele 'oplossing'. Een combinatie van maatregelen uit alle bouwstenen is nodig om grip te krijgen op zowel omvang, samenstelling als omstandigheden van arbeidsmigratie en om waterbede-effecten te ondervangen. Het is echter onmogelijk om exact hierop te sturen.

1. "Minder vraag naar laag betaalde arbeid". Deze bouwsteen zet in op maatregelen die de kwaliteit – en daarmee de prijs van arbeid – verhogen. Daarmee wordt bijvoorbeeld ontmoedigd om voor structureel werk, arbeidskrachten met flexibele contracten in te zetten. Deze bouwsteen remt de vraag naar arbeidsmigranten in laagwaardige banen af en beïnvloedt daarmee de omvang van arbeidsmigratie.

2. "Het realiseren van maatschappelijke transitieën". Deze bouwsteen ziet toe op het stimuleren van arbeidsbesparende innovatie en op het gericht aantrekken en behouden van arbeidsmigranten die waarde toevoegen en werkzaam zijn in transitie sectoren. Hierdoor verschuift de samenstelling naar arbeidsmigranten in hoogwaardige banen. Dit vergroot de baten van arbeidsmigratie.
3. "Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren". Deze bouwsteen bevat voorstellen voor het afschaffen van (fiscale) subsidies en het inprijzen of normeren van externe effecten, gericht op arbeidsmigratie-intensieve sectoren. Dit kan leiden tot een maatschappelijk optimalere omvang van deze sectoren en minder arbeidsmigranten in deze sectoren.
4. "Eerlijke verdeling maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie". Deze bouwsteen beoogt een eerlijkere verdeling van de kosten en baten van arbeidsmigratie. Ten eerste door malafide werkgevers en uitzendbureaus aan te pakken, en zo misstanden bij arbeidsmigranten te verminderen. Dit voorkomt ook een oneerlijk speelveld tussen bonafide en malafide werkgevers. En ten tweede door (publieke) voorzieningen goed in te richten voor arbeidsmigranten, zoals te voorzien in meer en kwalitatief goede huisvesting.
5. "Meer zicht op arbeidsmigratie nu en in de toekomst". Deze bouwsteen ziet toe om de kennisbasis rondom arbeidsmigratie te verbeteren, zowel op aantallen als op kenmerken, door onder andere de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Betere brondata zijn de basis om op termijn betere analyses en prognoses te kunnen maken. Ook is een versterkte kennisbasis nodig om de effectiviteit van maatregelen op arbeidsmigratie te kunnen vaststellen en om eventueel bandbreedtes op te stellen waarop gestuurd kan worden.

De transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie gaat ook gepaard met bredere neveneffecten. Zo zullen sectoren te maken krijgen met transitiekosten, bijvoorbeeld om te komen tot minder arbeidsintensieve bedrijfsprocessen. Om deze transitiekosten te dempen kan de overheid innovaties stimuleren. Ook striktere regulering rondom flexibele arbeid heeft bredere effecten, omdat het kan betekenen dat de baankansen afnemen, met mogelijk tijdelijk hogere werkloosheid tot gevolg. Minder flexibilisering van de arbeidsmarkt dient ook in samenhang te worden gezien met bredere arbeidsmarkthervormingen. Zo stelt de Commissie Regulering van Werk dat ook hervormingen nodig zijn om het vaste contract minder vast te maken. Daarnaast zijn er bredere effecten voor de prijsontwikkeling en concurrentiepositie van Nederlandse producten, wanneer nationale sectorale subsidies worden afgebouwd en laagbetaalde arbeid duurder wordt. Het overschot op de lopende rekening loopt hierdoor terug. De (neven)effecten van het illustratief pakket zullen verschillen tussen de regio's in Nederland, afhankelijk van de samenstelling van arbeidsmigratie en de economische structuur binnen de regio.

Naast de concrete beleidsopties die per bouwsteen zijn uitgewerkt, inventariseert dit IBO een aantal algemenere aanbevelingen. Het gaat dan om aanbevelingen gericht op onderwerpen die buiten de directe scope van dit IBO vallen, maar ook integraal gezien moeten worden met vraagstukken rondom arbeidsmigratie. De aanbevelingen richten zich op 1) inzetten op aanpassingen of nieuwe Europese wet- en regelgeving en betere samenwerking met andere lidstaten; 2) het handelingsperspectief bij de toekomstige uitbreiding van de EU; 3) de keuzes die gemaakt worden voor wat betreft de ontwikkeling van ruimtelijke ordeningsplannen; deze moeten ook in samenhang met de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie en daarmee arbeidsmigratie, worden gezien; 4) aandacht voor samenleefbeleid voor arbeidsmigranten waardoor zij structureel beter ingebed worden in de samenleving, wat ook bijdraagt aan sociale cohesie; 5) inzetten op het blijvend vergroten van het binnenlands arbeidsaanbod. Het onbenut arbeidspotentieel van migranten kan worden verkleind door bijvoorbeeld begeleiding van statushouders naar werk. Ook om- en bijscholingsmogelijkheden bevorderen de duurzame inzetbaarheid van zowel Nederlandse ingezetenen als voor arbeidsmigranten; en 6) het versterken van interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking.

Het illustratief pakket heeft als doel de vraag naar het aantal arbeidsmigranten in Nederland te verminderen, een verschuiving te laten plaatsvinden van arbeidsmigranten

naar hoogwaardige banen, en de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren en kan in samenhang effect sorteren. Het illustratief pakket, opgenomen in tabel 1.1, bestaat uit beleidsopties uit elke bouwsteen. De individuele opties tellen samen op tot een budgetneutraal en uitvoeringstechnisch haalbaar pakket. Ook is er in de weging van het illustratief pakket rekening gehouden met de bredere neveneffecten. Daarmee heeft dit geleid tot een evenwichtig pakket. Het is mogelijk om hierin andere politieke accenten te leggen. Twee accenten zijn uitgewerkt: (a) verdere beperking van de omvang van arbeidsmigratie in Nederland, met scherpere neveneffecten op innovatie en arbeidsmarkt en (b) de samenstelling van arbeidsmigratie veranderen door gericht meer hoogwaardige arbeidsmigranten aan te trekken. De totale omvang van arbeidsmigratie kan dan toenemen evenals risico's voor misbruik.

Tabel 1.1 Illustratief pakket

Beleidsrichtingen illustratief pakket		Budgettair effect (in miljoenen euro's)
1. Minder vraag naar laagbetaalde arbeid		
1.1 Beperking onrechtmatige detachering van derdelanders		8,3
1.2a Beperken flexibiliteit van uitzendarbeid		
1.3a Uitzendverbod in risicosectoren met structurele misstanden		3,9
1.4 Doorlenen verbieden bij uitzendarbeid		
1.5 WML verhogen zonder koppeling met AOW en uitkeringen		340
1.6 Versobering van de ETK-regeling (verminderen van vrijgestelde kostenposten)		-6
1.7 Extra capaciteit voor de risicogerichte handhaving door de Belastingdienst		10
2. Realiseren van maatschappelijke transitie		
<i>Arbeidsbesparende innovaties</i>	2.1 Stimuleren arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie	50
	2.2 Robots naar de boerenpraktijk	
	2.3 Verkenning versnellen automatisering distributiecentra	
<i>Aantrekken benodigde arbeidsmigranten</i>	2.4 Strategische migratiepartnerschappen	10
	2.5 Versterken publiek-private samenwerking gericht op het aantrekken en behouden van internationaal talent	1,3
	2.6 Beurs voor internationaal wetenschappelijk talent	
	2.7 Doorontwikkeling Zoekjaarvergunning	
	2.8a Kennismigrantenregeling selectiever en gericht maken	4,5
	2.9 Beter benutten bestaande mogelijkheden gvva door uitbreiding van voorlichting aan en begeleiding van werkgevers	5
3. Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren		
<i>Fiscale sectorale subsidies afschaffen/beperken</i>	3.1 Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	-345
	3.2 Afschaffen verlaagd btw tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen	-535
<i>Normeren en beprijzen externe effecten</i>	3.3 Beprijzende en normerende maatregelen stikstof en klimaat	-652
	3.4 Strengere normen voor nachtarbeid	3,9
<i>Ruimtelijke ordening meewegen</i>	3.5 Ruimtelijke instrumenten om vooraf te sturen op arbeidsmigratie	
4. Eerlijke verdeling kosten en baten		
<i>Maatschappelijke kosten arbeidsmigratie verminderen</i>	4.1 Bedrijven betalen mee voor maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie via een vrijwillig fonds	

	4.2 Aanpassen huurbescherming arbeidsmigranten	
	4.3 Stimuleren meer aanbod huisvesting arbeidsmigranten	150
	4.4 Opvang met perspectief naar werk of land van herkomst voor niet-rechthebbende EU-burgers	20
	4.5 Stimuleren praktijkgericht onderwijs	
	4.6 Aanvullende onderwijsbekostiging voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau met kinderen van asielzoekers (primair onderwijs)	38,1
	4.7 Extra middelen naar gemeenten voor taalonderwijs aan arbeidsmigranten	10,2
	4.8 Stimuleren gebruik effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid	
<i>Aanpakken misstanden</i>	4.9 Verhoging van boetes op terrein van eerlijk werk en versterken van instrumentarium van de Arbeidsinspectie	3,9
	4.10 Verhogen budget Arbeidsinspectie	19,5
	4.11 Derdelander direct in dienst bij de feitelijk werkgever	
	4.12 Afschaffen au-pair regeling	
5. Meer zicht op arbeidsmigratie		
5.1 Alternatieven voor prognoses arbeidsmigratie		0,1
5.2 Verbeteren registratie arbeidsmigranten		93,6
5.3 Tegengaan misbruik door derdelanders van de inschrijving als niet-ingezetene in de BRP		1,5
Totaal structureel budgettair effect in miljoenen euro's (- is saldoverlichtend)		-764,2
Terugsluis via stimulering arbeidsbesparende innovaties		764,2
Totaal na terugsluis		0
Zes specifieke aanbevelingen voor nu en in de toekomst		
1. Zet op Europees niveau in op aanpassingen van of nieuwe wet- en regelgeving en betere samenwerking met andere lidstaten.		
2. Eventuele toekomstige uitbreiding van de EU verdient bijzondere aandacht, Nederland kan in dat geval inzetten op overgangsregimes of uitzonderingen.		
3. Houd rekening met de samenhang tussen ruimtelijke ordening en de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie, inclusief arbeidsmigratie.		
4. Aandacht voor samenleefbeleid voor arbeidsmigranten waardoor zij structureel beter ingebed worden in de samenleving.		
5. Zet in op het blijvend vergroten van het binnenlands arbeidsaanbod.		
6. Versterk de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking.		

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Arbeidsmigratie is van alle tijden: het beïnvloedt Nederland nu en in de toekomst.

Arbeidsmigranten verzetten steeds meer werk in Nederland. Bijvoorbeeld in de logistiek, (glas)tuinbouw en de bouw, maar ook in de ICT en de tertiaire sector. In de afgelopen decennia is het aantal arbeidsmigranten in Nederland fors toegenomen: circa 700.000 arbeidsmigranten en 140.000 meegereisde gezinsmigranten. Sommigen zijn hier tijdelijk, anderen vestigen zich in Nederland en vormen hier een gezin. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (in het vervolg genoemd Staatscommissie) adviseert om te sturen op een gematigde bevolkingsgroei van 19-20 miljoen mensen. Daar hoort ook grip op (arbeids)migratie bij.² Zo blijft de druk op de publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar, terwijl het tegelijkertijd ruimte biedt voor economische groei en andere aspecten van brede welvaart.

Migratie is een oplossing en uitdaging, en daarmee ook een maatschappelijke splijtzwam.³

Arbeidsmigranten maken deel uit van de samenleving en zijn waardevol voor Nederland; een deel draagt bij aan innovatie en productiviteitsgroei en zij verrichten werkzaamheden die Nederlanders niet willen of kunnen doen. Ook helpen arbeidsmigranten bij het realiseren van maatschappelijke transitie, zoals de woningbouwopgave. De lusten en lasten van arbeidsmigratie zijn echter nu niet altijd eerlijk verdeeld. Een aantal werkgevers plukt de vruchten.⁴ Tegelijkertijd is de situatie voor arbeidsmigranten zelf soms zorgelijk; een deel van de arbeidsmigranten woont en werkt nog steeds onder slechte omstandigheden. Ook ervaart de samenleving door arbeidsmigratie een toenemende druk op de woningmarkt en kan het de lokale cohesie dempen.

De rapporten over arbeidsmigratie leiden vaak tot een roep om actie en een wens om sturing. De aanleiding van dit IBO is om hier concreet invulling aan te geven.

Verschillende onderzoeken stellen dat er fundamentele keuzes gemaakt moeten worden om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige economie en de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, waarbij er een belangrijke rol is weggelegd voor gerichte arbeidsmigratie.⁵ Hoe er vervolgens gestuurd moet worden op arbeidsmigratie is niet altijd duidelijk. De centrale vraag van dit IBO is daarom: hoe kan Nederland de grip op de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie vergroten en de omstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren? Dit IBO beziet deze vraag in licht van de huidige economische en maatschappelijke effecten van arbeidsmigratie. Dit IBO onderzoekt de oorzaken en gevolgen van arbeidsmigratie, en toetst aan de hand daarvan of ingrijpen noodzakelijk is en wat daarvoor de mogelijkheden zijn. Op basis van deze analyse komen we tot verschillende aanvliegroutes met bouwstenen, om meer sturing te kunnen geven aan arbeidsmigratie in Nederland.

1.2 Onderzoeksafbakening en -aanpak

Dit IBO richt zich op arbeidsmigranten en neemt ook de meereizende gezinsmigranten in beschouwing.

In dit IBO is een arbeidsmigrant een persoon die naar een ander land migreert met het doel om te werken. In de gehanteerde definitie is geen verblijfsduur opgenomen. De meereizende gezinsmigranten zijn onder andere relevant voor het meenemen van de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie. De asielmigranten, studiemigranten of gezinsmigranten meereizend met andere groepen dan arbeidsmigranten, vallen buiten de scope van dit IBO. Voor sommige groepen van arbeidsmigranten wordt er gekeken naar de arbeidsparticipatie, omdat er geen informatie over het migratiemotief bekend is. Personen afkomstig uit het buitenland die in Nederland werken, maar ingeschreven staan als niet-ingezetenen in de Basisregistratie

² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024)

³ DenkWerk (2023). *Migratie als motor*

⁴ Adviesraad Migratie (2024).

⁵ Adviesraad Migratie (2024).

Personen (BRP), worden ook meegenomen in de analyse, evenals uit het buitenland gedetacheerde werknemers.

De focus van dit IBO betreft alle arbeidsmigranten, ongeacht inkomen, baan of land van herkomst. Er wordt gekeken naar zowel arbeidsmigranten van binnen als buiten de Europese Unie en Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Ook arbeidsmigranten met alle soorten banen en inkomens worden meegenomen, inclusief de arbeidsmigranten die op basis van de kennismigrantenregeling Nederland binnenkomen.

Dit IBO richt zich bij de beleidsopties met name op nationaal beleid. Dit zijn opties waar de Nederlandse politiek direct zeggenschap over heeft, en indien gewenst in samenhang kan implementeren. Bij de beleidsopties en de analyse is de huidige Europese wet- en regelgeving telkens als uitgangspunt genomen. Dat neemt niet weg dat de Europese wet- en regelgeving relevant is voor arbeidsmigratie in Nederland. Veel arbeidsmigranten komen immers op basis van het vrij verkeer van personen of diensten binnen de EU naar Nederland om te werken. Daarom formuleert het IBO wel enkele aanbevelingen voor de inzet van Nederland in Brussel op het thema arbeidsmigratie. Verder richt dit IBO zich op Europees Nederland, wat betekent dat arbeidsmigratie in Caribisch Nederland buiten de scope valt.

Dit rapport is tot stand gekomen met informatie verzameld op basis van bestaande literatuur, aanvullend onderzoek, werkbezoeken en expertsessies. Voor dit IBO is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande studies en rapporten van maatschappelijke organisaties, planbureaus, wetenschappelijke literatuur, verslagen van brancheorganisaties, Kamerbrieven en beleidsevaluaties. Aanvullend hierop hebben het CPB en SCP ook onderzoek gedaan voor met name hoofdstuk 4. Deze rapporten zijn elk een bijlage van dit IBO. Ook kennissessies, individuele gesprekken met experts op het gebied van arbeidsmigratie uit verschillende academische disciplines, werkbezoeken en gesprekken met arbeidsmigranten, hebben bijgedragen aan dit rapport.

In dit onderzoek is rekening gehouden met de recente beleidsontwikkelingen en de Voorjaarsnota 2025. De wetsvoorstellen die ten tijde van het schrijven van dit IBO in de Eerste en Tweede Kamer gepasseerd zijn, zijn meegenomen in de analyse en komen daarom niet als beleidsopties aan bod. Een voorbeeld hiervan is de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Ook ander staand beleid is niet meegenomen. Sommige maatregelen die in het Hoofdlijnenakkoord staan maar nog niet zijn ingevoerd, zijn wel in dit IBO als beleidsopties opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Dit IBO is in verschillende hoofdstukken opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de feiten en cijfers omtrent arbeidsmigratie. Ook gaat het uitgebreider in op de definitie van arbeidsmigratie en de bronnen die nodig zijn om te komen tot een correct beeld van de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie. Hoofdstuk 3 beschrijft de oorzaken van arbeidsmigratie in Nederland, inclusief hoe de vraag naar arbeidsmigratie en het aanbod van arbeidsmigranten samenkomt. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie, gebaseerd op onder andere het CPB- en SCP-rapport, die in bijlage 6 en 7 zijn opgenomen. In hoofdstuk 5 volgt de beleidsanalyse met de bijbehorende bouwstenen en beleidsopties en een illustratief pakket. De uitwerking van deze beleidsopties bevinden zich in de ficebundel (bijlage 8).

2. Feiten en cijfers over arbeidsmigratie

Hoofdpunten

- De statistieken bieden **te weinig zicht** op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland. Informatie is verspreid over databestanden met andere bronnen en definities. Sommige groepen zijn niet of slechts beperkt in beeld, zoals arbeidsmigranten zonder verblijfs- of werkvergunning en gedetacheerde arbeidsmigranten.
- Van bijvoorbeeld uitzendkrachten en gedetacheerden **ontbreekt belangrijke informatie**, waaronder de sectoren waar zij werkzaam zijn. Van werkende migranten die enkel ingeschreven staan als **niet-ingezetene in de BRP**, is de woonplaats onbekend evenals hun migratiedoel. Zij worden niet meegenomen in CBS-statistieken gericht op arbeidsmigratie.
- In dit IBO is een arbeidsmigrant **gedefinieerd** als een persoon die naar Nederland migreert met het doel om te werken. Arbeidsmigratie en meereizende gezinsmigratie zijn vanaf begin 2000 **snel toegenomen** als gevolg van het vrije verkeer van personen en diensten in de EU. Twee derde van de arbeidsmigranten is afkomstig uit de EU.
- Een ruwe schatting is dat er in 2022 van zowel binnen als buiten de EU ca. **700.000** arbeidsmigranten in Nederland waren en ca. **140.000** meereizende gezinsmigranten. Het **migratiesaldo** voor arbeidsmigranten was in 2022 ten minste ca. **40.000** personen. Deze cijfers zijn een onderschatting vanwege het beperkte zicht op bovengenoemde groepen.
- Daarnaast is er sprake van een groeiende groep van **gedetacheerde derdelanders**. In 2024 waren dit er ruim 27.000. Zij bevinden zich in een grijs gebied; zij zijn **afkomstig van buiten de EU**, maar maken gebruik van de regels voor het **vrije verkeer van diensten**. In 2024 waren er in Nederland 75.000 gedetacheerden uit de Europese Unie.
- De **verblijfsduur** van twee derde van de arbeidsmigranten is maximaal 5 jaar, een derde blijft langer. Vanwege de omvangrijke aantallen is er dus een forse groep die langdurend of permanent blijft. Arbeidsmigranten van buiten de EU blijven in toenemende mate langer.
- Mensen met een migratieachtergrond vormen een grote groep aan de **onderkant van de arbeidsmarkt**. Zo wordt het laagbetaalde werk voor ongeveer 20% ingevuld door mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit.⁶
- Arbeidsmigranten uit de EU en **vooral** personen ingeschreven als **niet-ingezetene** in de BRP doen vaker lager betaald werk. **Arbeidsmigranten van buiten de EU** doen juist vaker **hoogbetaald werk**; zo verdient bijna de helft 250% van het WML of meer.
- De niet-EU-arbeidsmigranten hebben vaker een **vast dienstverband**, terwijl EU-arbeidsmigranten en personen ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP vaker **uitzendkracht** zijn. Gedetacheerden ontbreken in deze statistieken, beeld is daardoor onvolledig. Ongeveer 10% van de EU-migranten is **ZZP'er**.
- Bijna de helft van de EU-arbeidsmigranten werkt in de **uitzendsector**. In CBS-data is geen informatie beschikbaar in welke sectoren deze uitzendkrachten werken. Uit andere bronnen blijkt dat het vooral gaat om de **logistiek, tuinbouw en voedselindustrie**. Gedetacheerden werken veelal in de bouw, net als ZZP'ers, en in de industrie. Niet-EU-arbeidsmigranten werken veel in de **zakelijke dienstverlening en ICT**.
- Veel arbeidsmigranten wonen en werken in **Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant**. Maar ook hier is het beeld niet volledig vanwege gebrekkige registratie.
- Er is geen **prognose** voor het aantal arbeidsmigranten. Prognoses op basis van motief lijken ook niet geschikt. Zo ontbreken er groepen in de data, zijn er vaak revisies en moet voor EU-migranten het motief afgeleid worden op basis van hun activiteiten bij aankomst.

⁶ In dit IBO is laagbetaald werk gedefinieerd als een arbeidsrelatie met een inkomen tot en met 130% WML.

Dit hoofdstuk presenteert de belangrijkste feiten en cijfers over arbeidsmigratie in Nederland.⁷ Het gaat in op de omvang van arbeidsmigratie en een aantal belangrijke kenmerken van arbeidsmigranten zoals banen, werksectoren en inkomens. Ook wordt stilgestaan bij de demografische prognoses van het CBS. Het hoofdstuk is niet bedoeld om uitputtend te zijn.

Een discussie over de voor arbeidsmigratie relevante feiten en cijfers begint met een afbakening van het begrip arbeidsmigrant. Dit begrip is conceptueel goed af te bakenen, maar er is geen consensus over. In onderzoeken worden verschillende benaderingen gebruikt. Ook cijfermatig is het moeilijk in kaart te brengen. Achter het begrip 'arbeidsmigrant' gaat een grote diversiteit schuil: het gaat om mensen van binnen en buiten de EU, mensen die hier kort en permanent verblijven en er zijn verschillen in kenmerken zoals opleidingsniveau en loonhoogte. Ook verschilt de wijze en mate van registratie in Nederland. Daarom beginnen we dit hoofdstuk met een bespreking van een begrippenkader.

2.1. Begrippenkader

In dit IBO is een arbeidsmigrant een persoon die naar een ander land migreert met het doel om te werken. Asielmigranten en studiemigranten die in Nederland werken vallen buiten deze definitie en daarmee ook buiten de scope van dit IBO. In de gehanteerde definitie is geen verblijfsduur opgenomen. Het gebruik van een maximaal verblijfsduur heeft als nadeel dat bepaalde latere effecten van arbeidsmigratie niet meegenomen worden, bijvoorbeeld de zorgkosten van arbeidsmigranten op latere leeftijd.

Bij het in kaart brengen van arbeidsmigratie wordt ook gekeken naar de met arbeidsmigranten mee- of nareizende gezinsmigranten. Dit om de maatschappelijke kosten en baten zo compleet mogelijk in beeld te krijgen. Gezinsmigranten die meeverhuizen met arbeidsmigranten zijn relevant omdat dit de impact van arbeidsmigratie op de economie en samenleving beïnvloedt. Deze worden daarom meegenomen in de analyse. Gezinsmigranten hoeven niet gelijktijdig met de arbeidsmigranten mee te reizen, zij kunnen ook jaren later volgen. Andere gezinsmigranten, zoals degene die zijn meegekomen met asiel, vallen buiten de scope van dit IBO.

Arbeidsparticipatie is relevant bij onder meer personen waarvan het migratiemotief onbekend is en bij de met arbeid meereizende gezinsmigranten. In dit hoofdstuk wordt weergegeven dat het van een relatief grote groep EU-migranten bij het CBS onbekend is wat het oorspronkelijk doel van hun verblijf in Nederland is.

Zowel de jaarlijkse instroom en uitstroom van arbeidsmigranten (stroomcijfers) als het totaal aantal arbeidsmigranten in Nederland op een bepaald moment (standcijfers) zijn van belang. De stroomcijfers zijn relevant om te weten hoeveel arbeidsmigranten zich jaarlijks in Nederland vestigen en weer vertrekken (dus het aantal *bewegingen*). Om de impact van arbeidsmigranten op bijvoorbeeld de woningmarkt te bepalen, is het ook relevant om te weten hoeveel arbeidsmigranten er op een bepaald moment aanwezig zijn in Nederland. Dan gaat het om een standcijfer of een momentopname.

2.2 Omvang arbeidsmigratie

Beschikbare standcijfers

Vanwege beperkingen in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van cijfers, is het gebruik van verschillende bronnen nodig om het aantal arbeidsmigranten in te kunnen schatten. Er zijn verschillende wijzen waarop arbeidsmigranten zich kunnen, dan wel moeten registreren in Nederland. Dat maakt afzonderlijke bronnen ontoereikend om alle arbeidsmigranten in beeld te brengen. In figuren 2.1 en 2.2 is gebruik gemaakt van de cijfers uit 2022, omdat deze in

⁷ Niet alle benodigde bronnen bevatten cijfers over 2023 of 2024. Daarom wordt in paragraaf 2.2 waar verschillende bronnen worden vergeleken enkel cijfers uit 2022 opgenomen. In de rest van het hoofdstuk worden de meest actuele cijfers genoemd.

alle benodigde bronnen beschikbaar waren. In de rest van het rapport worden de meest actuele en beschikbare cijfers gebruikt.

Het CBS heeft cijfers over migranten die met het motief arbeid naar Nederland zijn gekomen, maar deze cijfers zijn vooral voor EU-migrant niet volledig. In december 2022 waren er circa 288.000 migranten met het migratiemotief arbeid in Nederland. Vanaf 1999 registreert het CBS de migratiemotieven van migranten, hierdoor blijft een deel van de arbeidsmigrant buiten beeld in de huidige cijfers. Dit zijn mensen die voor 1999 met het doel arbeid naar Nederland zijn gekomen en hier nu gevestigd zijn. Het CBS-bestand Migratiemotieven maakt een onderscheid tussen arbeids-, gezins-, asiel- en studiemigrant en migrant met 'overige en onbekend motief.' Volgens het CBS waren er circa 288.000 migranten met het motief arbeid in Nederland op 31-12-2022. Voor personen van buiten de EU is de schatting van het aantal migranten met het motief arbeid betrouwbaarder, omdat zij vaak een verblijfsvergunning nodig hebben. Voor Europese migranten baseert het CBS deze classificatie op de geregistreerde activiteiten na aankomst in Nederland.⁸ In de praktijk hebben mensen echter vaak meerdere beweegredenen om te migreren.⁹ Zo kunnen mensen die een ander EU-lidstaat verlaten om hun partner naar Nederland te volgen, statistisch worden geclassificeerd als gezinsmigrant, terwijl die persoon tegelijkertijd ook hierheen kan komen met het doel om te werken. Volgens het CPB moeten de statistische migratie-'motieven' daarom eerder worden gezien als een weergave van de juridische kanalen waarlangs migranten binnen komen.¹⁰

In 2022 waren er circa 276.000 werknemers ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP. Zij ontbreken in de CBS-cijfers over arbeidsmigratie. Van deze groep waren circa 245.000 werknemers afkomstig uit een andere EU-lidstaat. De omvang van de groep afkomstig van buiten de EU, was kleiner met circa 31.000 werknemers die enkel staan ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP. Het CBS-bestand Migratiemotieven, dat specifiek naar arbeidsmigratie kijkt, neemt namelijk enkel de personen mee die ingeschreven staan als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP). Het is echter bekend dat een groot deel van de werkzame EU-migrant in Nederland ingeschreven staan als niet-ingezetene. In de BRP kunnen personen zich namelijk ook inschrijven als niet-ingezetene, indien zij verwachten niet langer dan 4 maanden in Nederland te blijven (in het register niet-ingezetenen, RNI). Dit is voldoende om een BSN te verkrijgen om te gaan werken.¹¹ Dit geldt bijvoorbeeld voor seizoenwerkers die voor een korte periode in Nederland werken. De CBS Migrantmonitor¹² biedt inzicht in het aantal werkzame personen afkomstig uit de EU en van buiten de EU die geregistreerd staan als niet-ingezetene in de BRP, in het register niet-ingezetenen. Hiervan is niet precies duidelijk welk deel onder de conceptuele definitie van een arbeidsmigrant valt. Dit kunnen bijvoorbeeld grenswerkers zijn. Mensen die in Nederland werken, maar in België of Duitsland wonen. Maar ook gezinsmigrant die in Nederland werken. Hierbij speelt *arbeidsparticipatie* dan een rol.

Vermoedelijk staat er een grote groep van meer dan 100.000 EU-arbeidsmigrant onjuist ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP. Cijfers van het CBS laten zien dat er eind 2023 meer dan 100.000 personen geboren in de EU/EFTA (excl. Nederland) met een buitenlandse EU-nationaliteit langer dan vier maanden bij een Nederlandse werkgever werkzaam zijn en niet staan ingeschreven als ingezetene bij een gemeente.¹³ Een groot deel van hen (76%) is werkzaam bij uitzendbureaus. Vermoedelijk verblijven zij langer dan 4 maanden in Nederland en zouden om die reden ingeschreven moeten worden als ingezetene.

⁸ CBS (2024b).

⁹ WRR (2020, p. 37); CPB (2024).

¹⁰ CPB (2024).

¹¹ Een niet-ingezetene is iemand die geen officiële woon- of verblijfplaats heeft in Nederland. Een ingezetene is iemand die officieel in Nederland staat ingeschreven. Personen die langer dan vier maanden in Nederland komen wonen zijn verplicht zich als ingezetene in te schrijven in de BRP. Voor niet-ingezetenen (verblijf van korter dan 4 maanden) is dit niet verplicht.

¹² De CBS Migrantmonitor maakt gebruik van het RNI voor standcijfers over niet-ingezetene werknemers. Inschrijving als niet-ingezetene in het RNI is noodzakelijk om een BSN te verkrijgen dat nodig is om te kunnen werken. Dat maakt het aannemelijk dat migranten zich over het algemeen inschrijven in de BRP, als ingezetene dan wel als niet-ingezetene in de RNI.

¹³ Zie *Haalbaarheidsonderzoek baanduur niet-ingezetenen, 2023* | CBS. Personen met als woon- of geboorteland België of Duitsland zijn weggelaten in de berekening om grenswerkers buiten beschouwing te laten.

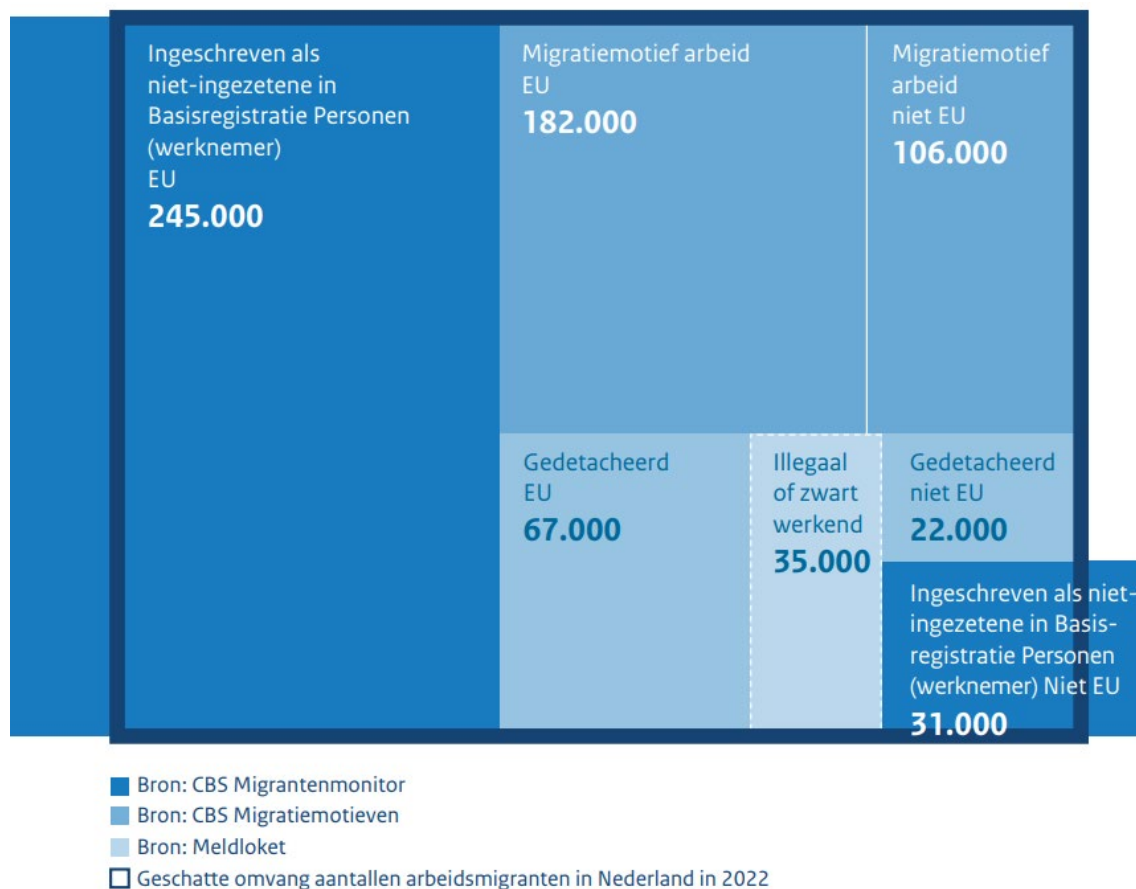
Verder zijn er gedetacheerde arbeidsmigranten die waarschijnlijk grotendeels niet in de CBS-bronnen worden geregistreerd, maar gedeeltelijk wel bij het meldloket. In 2022 waren er circa 89.000 gedetacheerde werknemers, afkomstig van binnen en buiten de EU, minstens één dag in Nederland aan het werk. Gedetacheerde werknemers werken in Nederland, maar zijn in dienst van een bedrijf in een ander Europees land. In het kader van het vrij verkeer van diensten mogen grensoverschrijdende dienstverrichters hun eigen personeel ter beschikking stellen bij het verlenen van een dienst over de grens (detacheringen). Zij mogen ook hun derdelanderwerknemers ter beschikking stellen. Er is een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om als werknemer onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat te blijven vallen, zoals dat de werkgever normaliter (substantiële) werkzaamheden verricht in de zendende staat. Het is onduidelijk hoeveel gedetacheerde werknemers in de BRP geregistreerd staan. Er zijn wel signalen dat slechts een klein deel van deze werknemers is opgenomen in de BRP. Gedetacheerde werknemers worden betaald door hun werkgever in het buitenland, waardoor ze geen BSN nodig hebben en dus niet vermeld staan in de Polisadministratie. Wel is er een meldplicht voor gedetacheerde buitenlandse werknemers bij het meldloket. De cijfers uit het meldloket bieden om verschillende redenen slechts een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland; niet iedereen wordt er daadwerkelijk gemeld. Daarnaast is niet bekend hoelang gedetacheerde werknemers daadwerkelijk blijven. Tenslotte kunnen werkgevers gedetacheerde werknemers in het meldloket aanmelden die uiteindelijk niet naar Nederland komen. Er is ook sprake van overlap met eerdere genoemde cijfers van de CBS-bronnen. Het is niet bekend hoe groot deze overlap is.

Als laatste zijn er arbeidsmigranten die zwart werk verrichten en daarom mogelijk in geen enkele bron geregistreerd zijn. De precieze omvang van deze groep is niet bekend. Dit kunnen EU-migranten zijn die zwart werk verrichten naast hun reguliere werk. Ook kunnen het arbeidsmigranten zijn van buiten de Europese Unie die zonder verblijfs- en werkvergunning in Nederland verblijven en werken. Dit zijn geen uitgeprocedeerde asielzoekers (illegaal verblijvende migranten met een asielzoekersverleden). Er bestaat echter wel een zekere overlap tussen beide categorieën migranten zonder verblijfsrecht. Hoeveel illegaal verblijvende arbeidsmigranten in Nederland verblijven en werken, is moeilijk in te schatten. Onder meer omdat illegaal verblijvende arbeidsmigranten liever niet in beeld komen bij instanties en vanwege de heterogeniteit binnen de populatie. Door kwalitatief onderzoek is bekend dat ze vooral werkzaam zijn in particuliere huishoudens (vaker migranten afkomstig uit de Filipijnen en Indonesië) en daarnaast in onder meer de horeca en de bouw (migranten afkomstig uit Latijns-Amerika).¹⁴ Volgens FNV wonen en werken in Nederland enkele tienduizenden illegaal verblijvende *Migrant Domestic Workers* (MDW'ers). Ze verlenen diensten aan zo'n 220.000 Nederlandse particuliere huishoudens zoals schoonmaak, babysitten en zorg.

In 2022 waren er in totaal circa 700.000 arbeidsmigranten voor enige tijd in Nederland werkzaam, zoals te zien in figuur 2.1. Vanwege het gebruik van verschillende bronnen en definities, is het niet mogelijk om het precieze aantal arbeidsmigranten weer te geven. De verschillende groepen zoals hierboven omschreven, zijn opgenomen in figuur 2.1. De dikgedrukte lijn symboliseert het kader van de groep mensen waar min of meer zeker van is dat zij met het motief arbeid naar Nederland zijn gekomen. Dit is niet vast te stellen voor de gehele groep werknemers die staan ingeschreven als niet-ingezetenen. Dit kunnen bijvoorbeeld ook grenswerkers of gezinsmigranten zijn.

¹⁴ Böcker en Lange (2022).

Figuur 2.1 Overzicht omvang migranten met motief arbeidsmigratie in 2022 op basis van verschillende bronnen



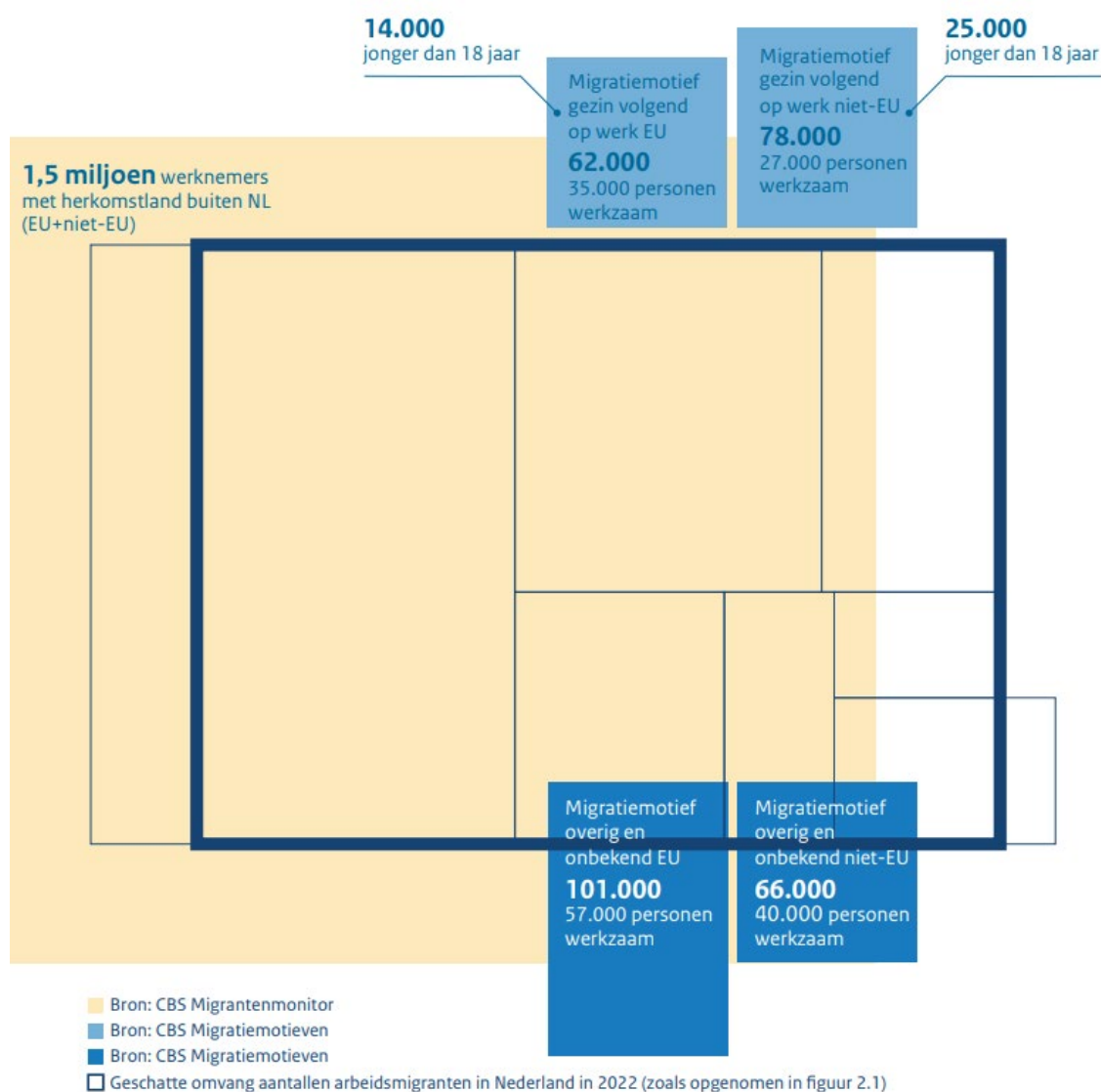
Het berekenen van het aantal arbeidsmigranten op basis van arbeidsparticipatie en nationaliteit leidt tot overschattingen.

Er zijn publicaties waarin de cijfers relateren aan het totale aantal personen die in Nederland werken en uit een land buiten Nederland afkomstig zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de CBS-Migrantenmonitor. Wanneer op basis hiervan het aantal arbeidsmigranten wordt bepaald, dan is het uitgangspunt arbeidsparticipatie en niet het migratiemotief van de migrant. Hierdoor worden ook werkende asielmigranten, gezinsmigranten en studiemigranten meegerekend, naast arbeidsmigranten. Dit leidt in verhouding tot de definitie zoals gebruikt in dit IBO (*een arbeidsmigrant is een persoon die naar een ander land migreert met het doel om te werken*) tot een overschatting van het daadwerkelijk aantal arbeidsmigranten in Nederland. Op 31 december 2022 waren er namelijk circa 1,5 miljoen mensen in Nederland werkzaam als werknemer die afkomstig waren uit een land buiten Nederland. Ongeveer 870.000 personen hiervan verbleven op dat moment korter dan 8 jaar in Nederland. Een grote groep verblijft hier dus al langer, waarvan ook verondersteld kan worden dat velen zich hier permanent gevestigd hebben. Tegelijkertijd is het wel relevant om ook een groep werkende migranten, waarvan het migratiemotief onbekend is en die ook met doel arbeid kan zijn gekomen, wel mee te nemen in de cijfers over arbeidsmigratie. Van de EU-migranten is van circa 20% het migratiedoel 'overig en onbekend'. Op 31 december 2022 waren er bijna 170.000 personen uit de EU en daarbuiten met het migratiemotief 'overig en onbekend' in Nederland. Zo'n 97.000 personen hiervan waren werkzaam als werknemer of zelfstandige.¹⁵

¹⁵ Bij de groep "Motief Overige redenen" afkomstig van buiten de EU en die werkzaam zijn in Nederland kan het gaan om mensen die eerder om verschillende redenen naar Nederland zijn gekomen. Bijvoorbeeld om als au-pair te werken of om medische behandelingen in Nederland te ondergaan. Zij zijn in 2022 werkzaam in Nederland. Ook Britten die voor de Brexit naar Nederland kwamen en na de Brexit nog in Nederland wonen vallen in deze groep.

De met arbeid mee- of nareizende gezinsmigranten zijn relevant voor dit IBO. In 2022 waren er circa 140.000 registreerde gezinsmigranten in Nederland, waarvan circa 78.000 personen afkomstig van buiten de EU. Gezinsmigranten hoeven niet gelijktijdig met arbeidsmigranten mee te reizen, zij kunnen ook later volgen. Bijna 40.000 personen waren jonger dan 18 jaar. Daarnaast waren er ruim 60.000 gezinsmigranten werkzaam als werknemer of als zelfstandige. Gezinsmigranten afkomstig uit de EU zijn vaker werkzaam dan gezinsmigranten van buiten de EU.¹⁶

Figuur 2.2 Overzicht omvang migranten op basis van arbeidsparticipatie in 2022 en met arbeid meekomende gezinsmigratie in Nederland op basis van verschillende bronnen



Figuren 2.1 en 2.2 laten zien waardoor er vaak verschillende cijfers met betrekking tot arbeidsmigratie genoemd worden. Het is belangrijk om deze verschillen voor ogen te hebben. Soms is het vooral relevant met welk doel mensen naar Nederland komen, terwijl voor andere beleidsdoeleinden het relevanter is wat mensen doen wanneer ze in Nederland zijn. Bijvoorbeeld of een meereizende gezinsmigrant werkzaam is of niet. In sommige studies worden arbeidsmigranten die langer dan 5 jaar in Nederland verblijven, niet meer meegenomen in de categorie arbeidsmigranten. In dat geval is de groep kleiner dan wanneer niet gekeken wordt naar de verblijfsduur. Andere studies kijken voor de omvang van arbeidsmigratie naar alle arbeidsmigranten die gedurende een jaar in Nederland zijn geweest. Deze persoon wordt ook meegenomen in het

¹⁶ CBS (2024b).

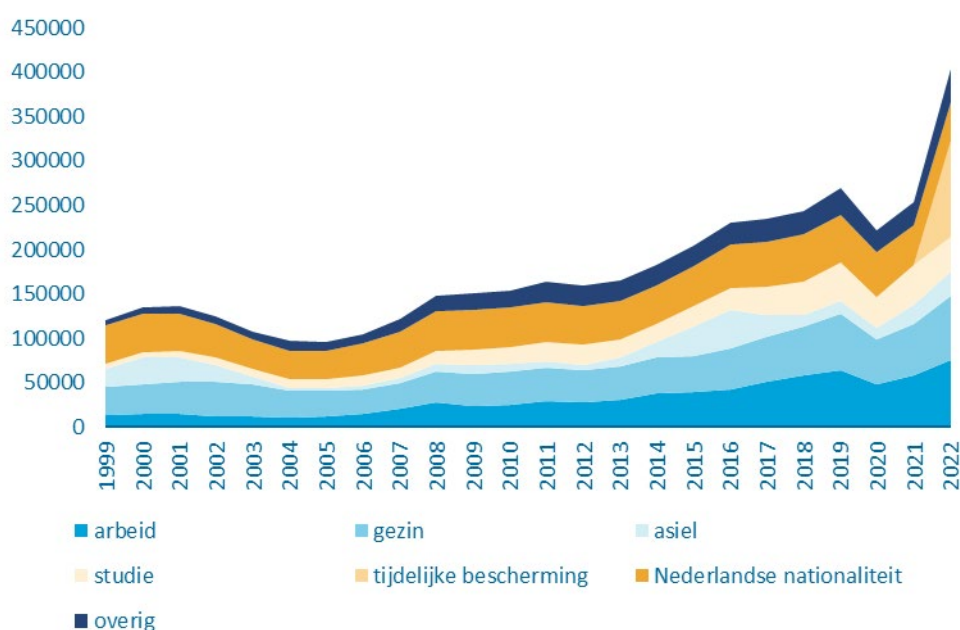
jaarcijfer wanneer de persoon al is vertrokken. Hierdoor is de groep groter dan in het geval wanneer op een specifieke datum naar het standcijfer wordt gekeken.

Ontwikkeling arbeidsmigratie

Het aantal migranten neemt van begin 2000 snel toe. Dit is voor een belangrijk deel gerelateerd aan toenemende arbeidsmigratie en meekomende gezinsmigranten. Figuur 2.3 is een weergave over de tijd van de komst van migranten met verschillende migratiemotieven. Over de totale periode 1999-2020 was de instroom van de groep gezinsmigranten het grootst (35%) gevolgd door arbeidsmigranten (23%).¹⁷ Vanaf begin 2000 groeit het immigratiesaldo in Nederland snel, zowel in absolute zin, als in percentage van de bevolking. Dit is vooral gerelateerd aan de toename van arbeidsmigranten en meekomende gezinsmigranten.¹⁸ In 1999 was nog maar 16% van alle inkomende migranten arbeidsmigrant, in 2019 was dat aandeel gestegen naar 30% op basis van CBS-motiefcijfers. Arbeidsmigratie is sterk toegenomen als gevolg van het vrije verkeer van personen in de Europese Unie (zie ook hoofdstuk 3). In figuur 2.3 is te zien dat vanaf begin deze eeuw arbeidsmigratie naar Nederland significant is gestegen. Daarnaast is sinds 1999 het jaarlijks aantal gezinsmigranten bijna verdubbeld. Het grootste gedeelte van de gezinsmigranten was in de periode voor 1999 afkomstig van buiten de EU, een kwart was afkomstig uit de EU. Vooral de toename van EU-arbeidsmigratie heeft geleid tot een stijging van de omvang van gezinsmigratie.¹⁹ Ook andere ontwikkelingen, buiten de scope van het IBO, zorgen voor een stijging van het aantal migranten in Nederland. Zo is het aandeel studiemigranten gestegen van 7 naar 20% en onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) is er vanaf 2020 een toenemende groep Oekraïense vluchtelingen in Nederland.

Figuur 2.3 Ontwikkeling migratiemotieven in 1999 – 2022²⁰

Bron: CPB (2024)



Het jaarlijkse migratiesaldo voor arbeidsmigratie is in alle recente jaren, behalve in coronajaar 2020, positief. Het is in de afgelopen jaren toegenomen tot ten minste circa 40 duizend in 2022 (onderschatting). De figuren hieronder tonen de migratiesaldi van arbeidsmigranten vanuit de EU en van buiten de EU. De saldi waren in de meeste jaren positief, en

¹⁷ Het migratiemotief wordt door het CBS vanaf 1999 geregistreerd. Voor de periode hiervoor zijn de motieven niet gemonitord.

¹⁸ CPB (2024).

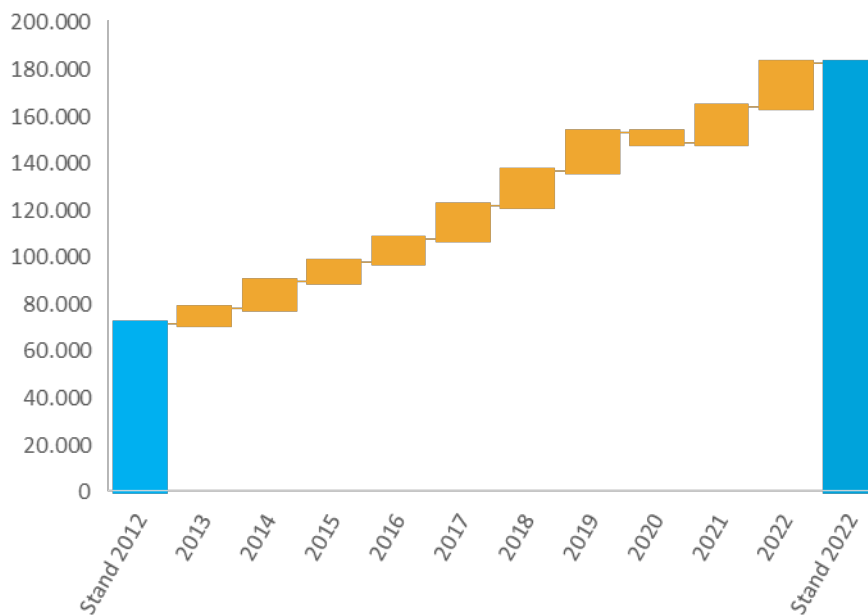
¹⁹ Idem.

²⁰ Idem (Update 2022).

ook was sprake van een toename. Zo telden beide migratiesaldi bij elkaar op tot 39.870 in 2022, het meest recente jaar waarvoor voor beide categorieën cijfers beschikbaar waren. In 2014 was dit nog 8.950. Het totale cumulatieve migratiesaldo voor arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU over de periode 2012 tot 2022, komt uit op 181.810. Hiermee is in een periode van 10 jaar door alleen arbeidsmigratie de bevolking met bijna 200 duizend mensen gegroeid.²¹ Daarbij is een belangrijke kanttekening dat deze cijfers waarschijnlijk een onderschatting zijn. Verschillende groepen arbeidsmigranten, zoals geregistreerde niet-ingezetenen, gedetacheerden en illegaal verblijvende arbeidsmigranten, ontbreken in deze cijfers. Het daadwerkelijke migratiesaldo voor arbeidsmigratie zal daarom hoger liggen. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de verblijfsduur van verschillende groepen arbeidsmigranten.

Figuur 2.4 Ontwikkeling migratiesaldo arbeidsmigranten uit de EU/EFTA ²²

Bron: Kamerbrief over selectiever en gericht arbeidsmarktbeleid (2024)²³

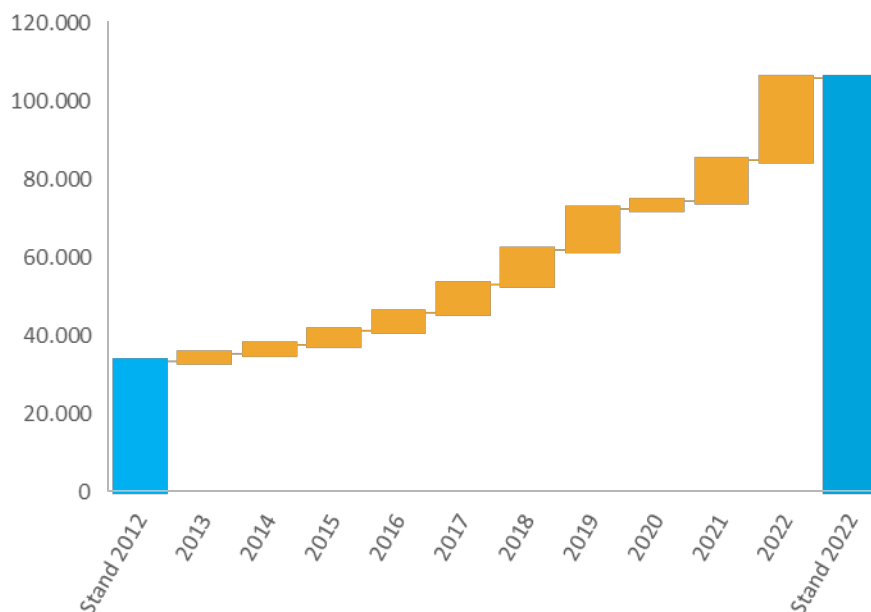


²¹ Deze benadering (standcijfer t2 – standcijfer t1) neemt niet mee dat migranten die in Nederland zijn gebleven inmiddels overleden kunnen zijn. Naar verwachting levert dit kleine verschillen op, ook gezien de veelal jonge leeftijd van arbeidsmigranten en relatief korte verblijfsduur.

²² Idem (Update 2022). De categorie 'NL-terug' betreft personen met de Nederlandse nationaliteit die eerder zijn gëmigreerd en terugkeren naar Nederland.

²³ Kamerstukken II, 2024/2025, 29861 nr. 150

Figuur 2.5 Ontwikkeling migratiesaldo arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA ²⁴
 Bron: Kamerbrief over selectiever en gericht arbeidsmarktbeleid (2024)²⁵



2.3 Kenmerken van arbeidsmigratie

Er zijn constante kenmerken en variabele kenmerken van arbeidsmigranten te onderscheiden; kenmerken die vast staan en kenmerken die over tijd kunnen veranderen zoals de arbeidsmarktpositie. In de bespreking hieronder wordt meerdere keren verwezen naar het SEO-onderzoek *Levensloopdynamiek van arbeids- en kennismigranten*. In dit onderzoek verdeelt SEO-arbeidsmigranten uit de EU en van buiten de EU in “kennismigranten” en “arbeidsmigranten”. Waarbij kennismigranten uit de EU een maandinkomen hebben dat in overeenstemming is met het looncriterium van de kennismigrantenregeling voor derdelanders. Dit is net een andere definitie indeling, dan gebruikt voor dit IBO, maar leidt voor zover bekend niet tot conflicterende uitkomsten.

Constate kenmerken: herkomst

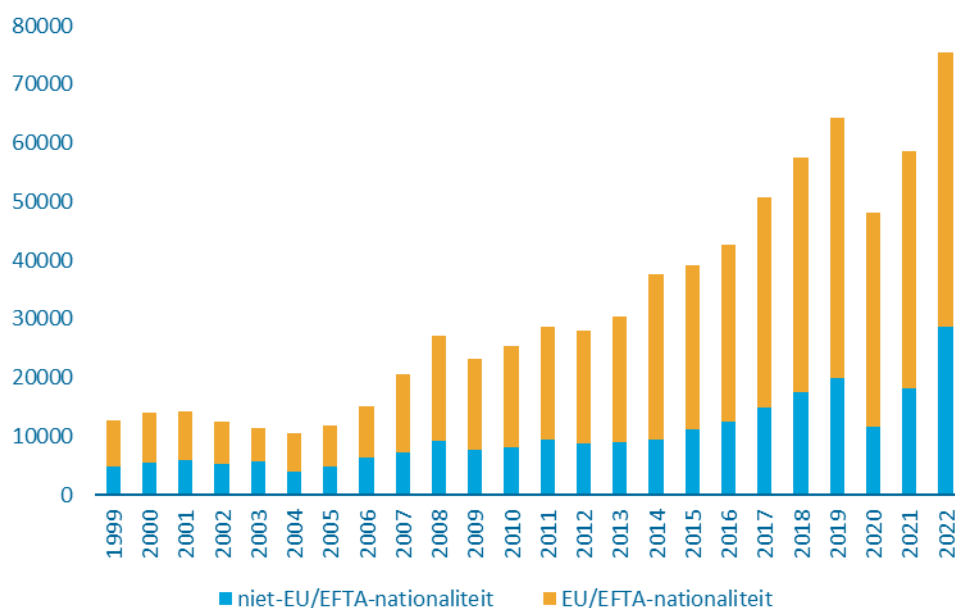
Circa twee derde van de arbeidsmigranten die jaarlijks naar Nederland komen, zijn afkomstig van binnen de Europese Unie, op basis van CBS-motiefcijfers. In 2022 waren dit bijna 50.000 EU-arbeidsmigranten en 29.000 arbeidsmigranten van buiten de EU. Bijna 50.000 Europeanen migreerden in 2022 naar Nederland om te werken. In 2022 migreerden 28.745 arbeidsmigranten met een nationaliteit van buiten de EU/EFTA naar Nederland. In figuur 2.6 is te zien dat het aantal arbeidsmigranten vanuit de EU in absolute aantallen sterk is toegenomen vanaf 2007. Tegelijkertijd is het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA ook toegenomen. Hierdoor zijn de verhoudingen EU versus niet-EU/EFTA over de afgelopen jaren grotendeels gelijk gebleven. Dit is exclusief gedetacheerden, niet-ingezetenen en personen die op geen enkele wijze hier geregistreerd staan en zwart werk verrichten.

²⁴ Idem (Update 2022). De categorie ‘NL-terug’ betreft personen met de Nederlandse nationaliteit die eerder zijn geëmigreerd en terugkeren naar Nederland.

²⁵ Kamerstukken II, 2024/2025, 29861 nr. 150

Figuur 2.6 Jaarlijkse instroom arbeidsmigranten (geregistreerd als ingezetene) motief ‘arbeid’

Bron: CBS (2024b)



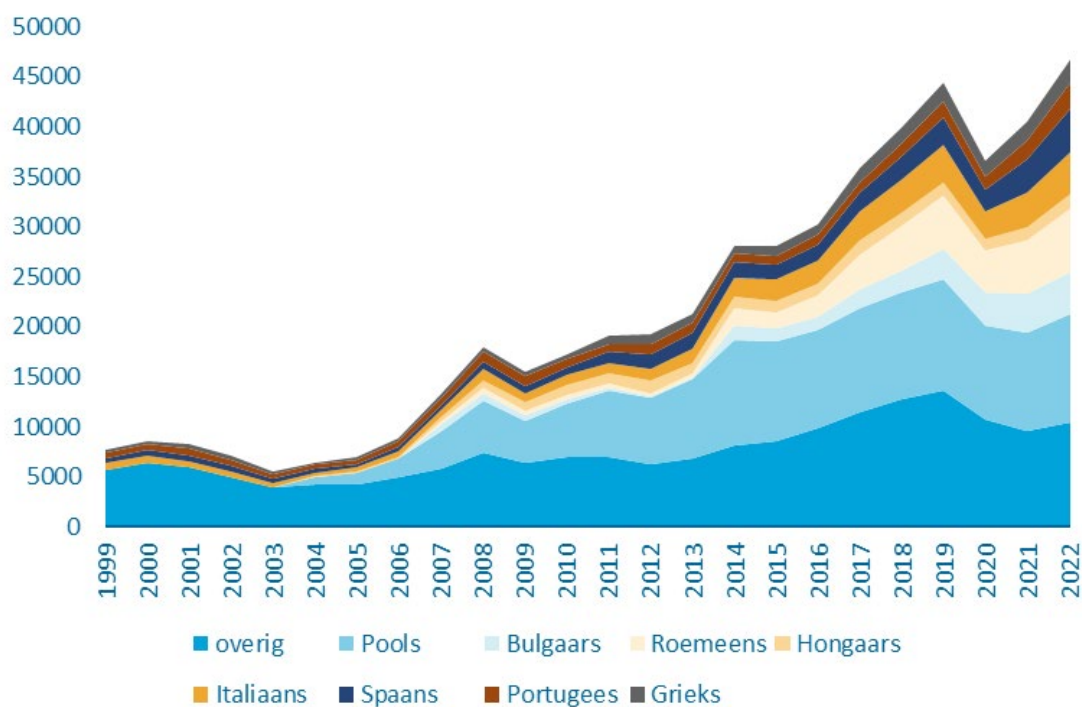
De meeste gezinsmigranten meereizend met arbeidsmigranten, komen van buiten de EU/EFTA. Dit waren 17.500 personen. Uit de EU waren dit 10.000 gezinsmigranten. In 2023 kwamen er van buiten de EU/EFTA circa 42.000 gezinsmigranten Nederland binnen. 42% daarvan migreerde mee met arbeidsmigranten (17.500 mensen). De groep gezinsmigranten uit de EU/EFTA was ongeveer 32.000 personen. 31% daarvan migreerde mee met arbeidsmigranten naar Nederland (10.000 mensen). Dit is waarschijnlijk een onderschatting, omdat het CBS zoals eerder genoemd voor arbeidsmigranten, deze classificatie baseert op de geregistreerde activiteiten na aankomst in Nederland. Dit is niet altijd duidelijk. Daarom is er ook een relatief grote groep met het migratiemotief overig en onbekend zoals te zien in figuur 2.2.

De grootste groep EU-arbeidsmigranten verblijvend in Nederland is afkomstig uit Polen. De laatste jaren stijgt het aandeel werknemers afkomstig uit andere EU-lidstaten, zoals Bulgarije, Roemenië, Portugal en Spanje, harder. In de periode tussen 1999-2021 waren in Nederland de meeste EU-arbeidsmigranten afkomstig uit Midden- en Oost-Europa; voornamelijk uit Polen, maar ook uit landen zoals Roemenië en Bulgarije (zie ook figuur 2.7). Tussen 2005-2016 was 32% van de inkomende EU-arbeidsmigranten Pools. Daarnaast is er een toenemend aantal arbeidsmigranten afkomstig uit Zuid-Europa.²⁶ Wanneer ook de werknemers die staan ingeschreven als niet-ingezetene worden meegenomen, is deze trend voor de afgelopen jaren nog duidelijker, zoals weergegeven in tabel 2.1.

²⁶ CBS (2025).

Figuur 2.7 Arbeidsmigratie (motief) vanuit de EU/EFTA op basis van nationaliteit

Bron: CPB en CBS Migratiemotieven



Tabel 2.1 Aantal werknemers in Nederland naar herkomstland in 2018 en 2023 (inclusief niet-ingezetenen)

Bron: CBS Migrantenmonitor

	POLEN	BULGARIJE	ROEMENIË	PORTUGAL	SPANJE	ITALIE
2018	217.390	21.020	40.860	13.710	16.700	19.600
2023	221.650	38.390	70.110	22.300	27.190	29.690
%	2%	83%	72%	63%	63%	51%

De grootste groep geregistreerde arbeidsmigranten van buiten de EU is afkomstig uit India. De arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA hadden tussen 2005-2016 voornamelijk de Indiase (29%), de Amerikaanse (13%), Chinese (10%), Japanse (6%), Turkse (5%) of Russische (3%) nationaliteit.²⁷ Hieronder wordt ingegaan op de groep gedetacheerde werknemers, waaronder ook een deel afkomstig van buiten de EU. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit Oekraïne, Wit-Rusland, India en Brazilië. Ten slotte is er zoals hierboven boven genoemd een groep illegaal verblijvende arbeidsmigranten die veelal afkomstig zijn uit de Filipijnen, Indonesië en landen in Latijns-Amerika.²⁸

Het aantal gemelde gedetacheerde werknemers in Nederland is gestegen van circa 80.000 personen in 2021 naar circa 102.000 personen in 2024. Dit is waarschijnlijk een onderschatting. Ruim 27.000 gedetacheerde werknemers hadden een nationaliteit van buiten de EU en 75.000 een EU-nationaliteit. Dit zijn werknemers die ten minste één dag in Nederland gewerkt hebben op basis van detachering en exclusief detacheringen in de

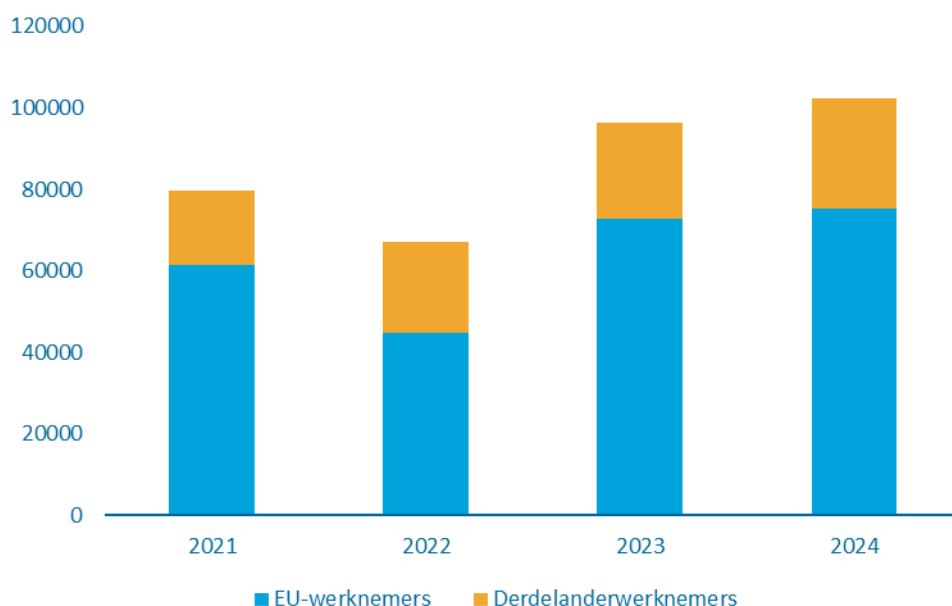
²⁷ CBS (2025).

²⁸ Böcker en de, Lange (2022).

wegvervoersector. De bedrijven die werknemers detacheren zijn voornamelijk gevestigd in Polen, Duitsland, Litouwen en België. In de cijfers valt op dat een aanzienlijk deel van de gemelde werknemers personen met een niet-EU nationaliteit betreft en vooral gedetacheerd door in Polen, Litouwen en Portugal gevestigde bedrijven. Het gaat voor de eerste twee EU-lidstaten voornamelijk om personen met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit. Voor Portugal gaat het met name om personen met de Indiase en Braziliaanse nationaliteit. Bij deze cijfers past de kanttekening dat er sprake kan zijn van ondermelding, en dat de cijfers gebaseerd zijn op gegevens aangeleverd door de werkgever. De Adviesraad Migratie heeft een rapport gepubliceerd waaruit blijkt dat deze groep kwetsbaar is voor misbruik.²⁹

Figuur 2.8 Aantallen gedetacheerde werknemers uit binnen en buiten de EU

Bron: SZW



Constance kenmerken: geslacht en leeftijd

Het merendeel van de arbeidsmigranten is man en jong. Bijna 67% van de in 2022 in Nederland aanwezige arbeidsmigranten was man. Uit onderzoek van SEO blijkt dat de groep arbeidsmigranten uit de EU (d.w.z. niet-kennismigranten) het hoogste aandeel vrouwen kent (circa 40%). Het merendeel van de hoger betaalde (niveau kennismigranten) en lager betaalde arbeidsmigranten zijn relatief jong bij aankomst in Nederland. Slechts een klein deel is ouder dan 45 jaar wanneer zij in Nederland aankomen. In 2022 was meer dan 40% van de lager betaalde arbeidsmigranten van binnen de EU/EFTA en een kwart van de lager betaalde arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA, tussen de 18 en 25 jaar bij aankomst in Nederland. Bij kennismigranten afkomstig uit zowel de EU als daarbuiten heeft de grootste groep een leeftijd tussen de 25 en 35 jaar oud.³⁰

Internationale context

Nederland is een van de weinige landen in Europa waar het merendeel van de in het land aanwezige migranten afkomstig is uit de EU/EFTA. Op 1 januari 2023 bestond het merendeel van de migranten verblijvend in een EU-lidstaat uit personen afkomstig uit een land buiten de EU. Alleen in Luxemburg, Cyprus, Oostenrijk, België, Nederland en

²⁹ Adviesraad Arbeidsmigratie (2024).

³⁰ SEO (2025a).

Slowakije bestond meer dan 50% van de in deze landen verblijvende migranten uit personen afkomstig uit een andere EU-lidstaat.³¹ Op 1 januari 2022 verbleven 13,7 miljoen EU-burgers in een ander EU-lidstaat.³² Hiervan maakte een groep van 9,9 miljoen mensen onderdeel uit van de beroepsbevolking. Dit betreft de groep in de leeftijd van 20 tot 64 jaar.

Er zijn geen databronnen op basis waarvan internationale vergelijking mogelijk is voor de omvang van arbeidsmigratie in de EU/EFTA. In andere lidstaten wordt veelal gesproken over 'mobile EU citizens', het motief arbeid is hierin niet leidend. Wanneer wordt gekeken naar de mobiliteit van de beroepsbevolking in Europa, dan gingen in 2021 de meeste mensen naar Duitsland (236.000 personen), gevolgd door Spanje (80.000), Nederland (72.000), Zwitserland (69.000) en Polen (62.000).³³ In 2021 vertrokken de meeste personen uit Spanje (76.000) en Nederland (36.000).³⁴

In vergelijking met andere lidstaten had Nederland samen met Cyprus de hoogste arbeidsparticipatiegraad van EU/EFTA-migranten; beide 85% in 2022. Daarna volgen Zwitserland (83%) en Duitsland (81%). Deze cijfers waren het laagst in Griekenland (57%) en Italië (61%). EU-migranten zijn vaker jong en man; 58% van de personen die zich in 2021 binnen de EU verplaatste was man. De Scandinavische landen en Nederland ontvingen in 2021 de meeste personen uit de jongste leeftijdsklasse (20-34 jaar).³⁵

Werkzame migranten uit niet-EU/EFTA landen maakte in 2021 4,4% uit van de Europese beroepsbevolking.³⁶ Dit is aanzienlijk gestegen sinds 2011. De vier populairste landen waar niet-EU arbeidsmigrantten heen gaan zijn Duitsland, Italië, Spanje en Frankrijk. Gezamenlijk zijn hier ongeveer 6,6 miljoen niet-EU werkenden, wat gelijk is aan 79% van alle niet-EU werkers in de EU/EFTA.

Variabele kenmerken: verblijfsduur

Het merendeel van de arbeidsmigrantten is maximaal 5 jaar in Nederland. Arbeidsmigrantten van buiten de EU blijven toenemend langer. Vanwege de omvangrijke aantallen is het absolute aantal personen dat dat zich langdurend vestigt in Nederland niettemin substantieel. Ruim 60% van de EU-arbeidsmigrantten en 70% van de niet-EU/EFTA-arbeidsmigrantten die tussen 2005 en 2016 binnenkwamen, hebben Nederland binnen vijf jaar weer verlaten. De vertrekans verschilt per cohort. Zo is bij de EU-arbeidsmigrantten het aandeel dat vertrekt binnen vijf jaar licht gestegen: van de cohort 2005-2008 was 63% binnen 5 jaar vertrokken, van de cohort 2013-2016 was dit 67%. Bij arbeidsmigrantten van buiten de EU, voornamelijk kennismigrantten, zien we het omgekeerde; daar was een lager aandeel van de cohort 2013-2016 (62%) vertrokken binnen 5 jaar, dan van de cohort 2005-2008 (69%). Ook bij recentere cijfers zet het langdurigere verblijf van arbeidsmigrantten van buiten de EU door. In 2015 was van deze groep 41% binnen 2 jaar vertrokken, in 2021 was dit gedaald naar 21%. Voor EU-arbeidsmigrantten was het verschil minimaal (2015: 35% vs 2021: 32%).

Bij de vertrekans spelen onder andere de gezins- en arbeidssituatie een rol. De vertrekans is groter voor de groep migrantten die alleen woont of bij anderen inwonend is. Veel lager betaalde arbeidsmigrantten wonen in gedeelde huisvesting.³⁷ Arbeidsmigrantten met een partner en/of kind hebben een lagere vertrekans. Ook de inkomenssituatie speelt een rol: arbeidsmigrantten met de laagste en de hoogste lonen verlaten Nederland het vaakst binnen vijf jaar. Ook relevant is dat arbeids- en kennismigrantten met een flexibel contract juist langer in Nederland blijven dan arbeidsmigrantten met een vast contract. Volgens SEO is een mogelijke

³¹ Eurostat (2025). Population on 1 January by age group, sex and citizenship https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_POP1CTZ/default/table?lang=en

³² European Commission (2024).

³³ Actuelere cijfers zijn niet beschikbaar

³⁴ Idem

³⁵ Idem

³⁶ European Commission: Joint Research Centre (2024).

³⁷ CBS (2025). Komen en gaan van arbeidsmigrantten in de periode 2005-2021

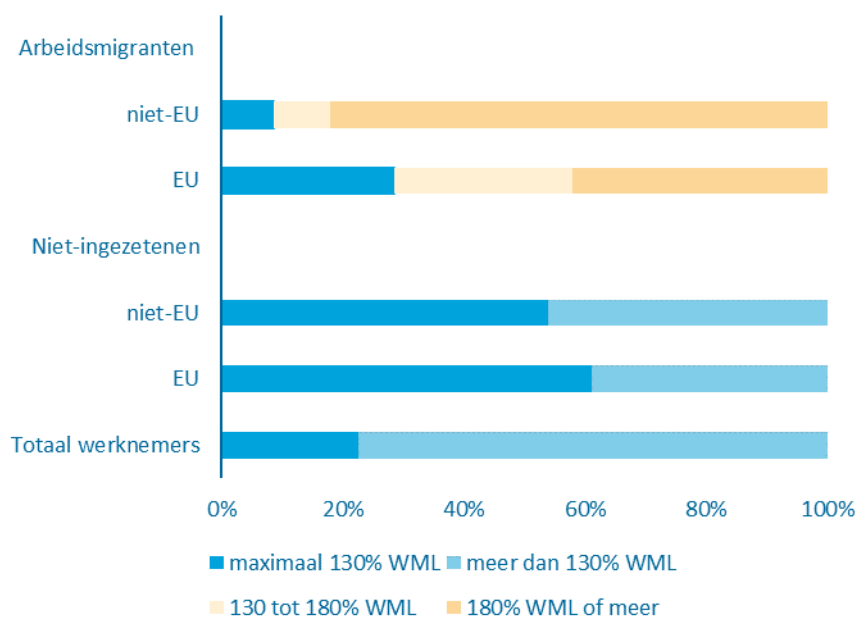
verklaring dat deze laatste groep een betere arbeidsmarktpositie heeft en daarom gemakkelijker ook elders aan het werk kan.³⁸

Variabele kenmerken: loonniveau

EU/EFTA-arbeidsmigranten en niet-ingezetenen hebben gemiddeld genomen een lager loon dan arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA of dan de gemiddelde werknemer in Nederland. Van de EU-arbeidsmigranten verdient 28% minder dan 130% van het wettelijk minimumloon (WML). Dit is een groter aandeel dan gemiddeld in Nederland (23%) en aanzienlijk meer dan bij arbeidsmigranten van buiten de EU (9%). Uit figuur 2.9 blijkt ook dat van de Europese niet-ingezetenen meer dan 60% maximaal 130% van het WML verdient en van de niet-Europese niet-ingezetenen verdient meer dan 50% maximaal 130% van het WML.³⁹ Kijkend naar alle mensen met een EU-nationaliteit (excl. Nederlanders) had in totaal 45% een laagbetaalde baan in 2022.⁴⁰ Van de arbeidsmigranten van buiten de EU verdient bijna de helft 250% van het WML of meer. Onder EU-arbeidsmigranten is dit 24% (figuur 2.10). Dit valt te verwachten voor arbeidsmigranten van buiten de EU, want de meesten komen binnen op basis van de kennismigrantenregeling (84% in 2023). Die regeling bevat een inkomenscriterium voor arbeidsmigranten boven de 30 dat meer dan 2,5 keer het wettelijk minimumloon is.

Figuur 2.9 Inkomensverdeling arbeidsmigranten (motief), niet-ingezetenen in BRP en totale groep werknemers in Nederland.

Bron: CPB (2025)



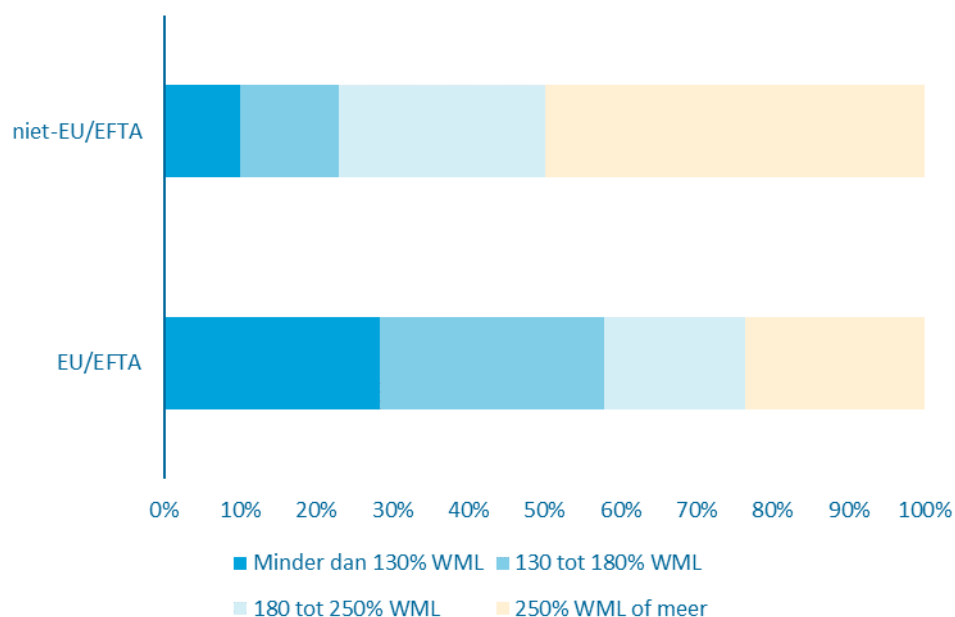
³⁸ SEO (2025a).

³⁹ CBS (2024a).

⁴⁰ UWV (2024).

Figuur 2.10 Inkomensverdeling arbeidsmigranten (motief) afkomstig uit EU/EFTA en niet-EU/EFTA⁴¹

Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven



Uit onderzoek van SEO blijkt dat het inkomen van arbeidsmigranten weliswaar toeneemt over de tijd, maar dat veel arbeidsmigranten uit de EU na tien jaar nog steeds minder verdienen dan 130% van het WML. Van de groep arbeidsmigranten (d.w.z. niet-kennismigranten) verdient in het eerste jaar 71% minder dan 130% WML. Na tien jaar is dit aandeel nog altijd 48%. Kennismigranten verdienen relatief vaak een hoger inkomen, en blijven over het algemeen een goed inkomen verdienen. Van de kennismigranten uit de EU verdient in het eerste jaar 81% boven het salariscriterium van de kennismigrantenregelingen, na tien jaar is dit 85%. Bij kennismigranten van buiten de EU gaat het in het eerste jaar om 83% en na tien jaar om 93%.

Het laagbetaalde werk in Nederland wordt voor ongeveer 20% ingevuld door mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit, in de sector voor zakelijke dienstverlening is dit circa 40%.⁴² Er zijn iets meer dan twee miljoen banen in Nederland die 130% van het WML of minder verdienen. Hiervan werd 19% in 2023 ingevuld door een persoon met een niet-Nederlandse nationaliteit, waarvan 10% door mensen uit Midden- en Oost-Europa, 6% buiten de EU en 3% uit West-Europa. Ongeveer de helft van de 130%-WML banen wordt gedaan door mensen van onder de 30 jaar, zoals Nederlandse studenten en jongeren. In de sector zakelijke dienstverlening, de sector waar de uitzendkrachten onder vallen, is bijna 40% van de werknemers een persoon met een migratieachtergrond.⁴³ Kijkend naar de groep uitzendkrachten, was in 2023 35% van de uitzendkrachten in Nederland een arbeidsmigrant.⁴⁴ Dit is een onderschatting. Ten eerste zijn arbeidsmigranten die langer dan vijf jaar in Nederland verblijven en als uitzendkracht werken niet meegenomen in dit cijfer. Uit ander onderzoek blijkt dat na een verblijf van tien jaar nog steeds 27% van de EU-arbeidsmigranten als uitzendkracht werkt. Ten tweede zijn in dit cijfer niet-ingezetenen wel meegenomen maar gedetacheerde arbeidsmigranten niet.

Variabele kenmerken: arbeidsrelatie

De niet-EU arbeidsmigranten hebben vaker dan de gemiddelde werknemer in Nederland een vast dienstverband. Daarentegen werken EU-arbeidsmigranten en vooral niet-ingezetenen substantieel vaker als uitzendkracht in Nederland. Uit figuur 2.11 blijkt dat van

⁴¹ Niet-EU/EFTA op basis van data uit 2023 en EU/EFTA op basis van data uit 2022.

⁴² Laagbetaald werk is gedefinieerd als maximaal 130% van het wettelijk minimumloon.

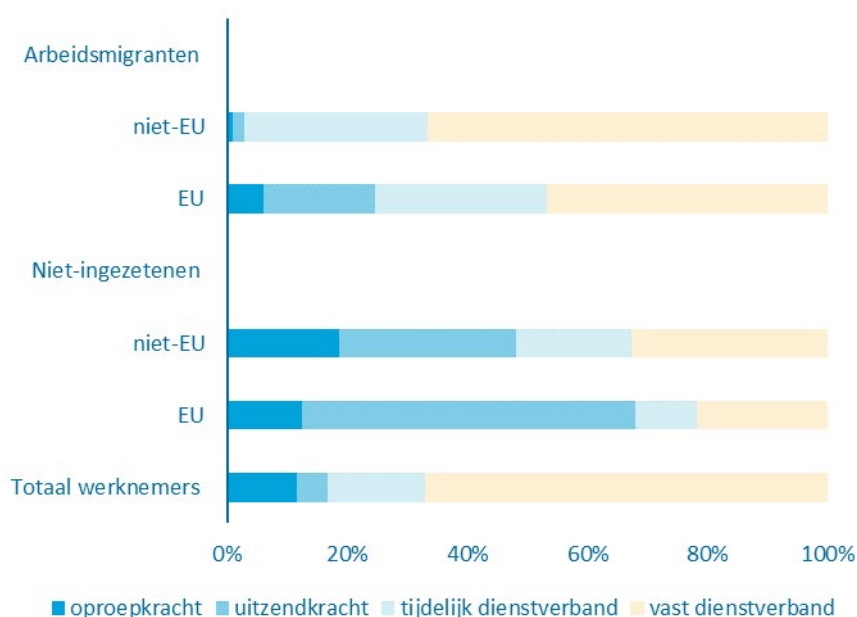
⁴³ StatLine - Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken werknemer, SBI2008

⁴⁴ SEO (2024). Zie Uitzendmonitor 2023 voor de definitie van een arbeidsmigrant die SEO in dit onderzoek hanteert.

de EU/EFTA-migranten met het motief arbeid 46,8% een vast contract heeft in 2022, tegenover 66,6% van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA in 2022. Voor de werkzame beroepsbevolking in Nederland is het overeenkomstig met de niet-EU/EFTA-arbeidsmigranten: 67% heeft een vast contract. Het percentage dat een tijdelijk dienstverband heeft is voor zowel EU/EFTA als niet-EU/EFTA arbeidsmigranten respectievelijk 29% en 31%. EU-arbeidsmigranten werken daarentegen vaker via uitzendcontracten (19%) dan niet-EU arbeidsmigranten (2%) en de Nederlanders (5%).⁴⁵ Ook zijn EU-arbeidsmigranten vaker oproepkrachten. EU-arbeidsmigranten hebben daarmee vaker een flexibele arbeidsrelatie dan de gemiddelde werkenden in Nederland; 33% versus 53%. Boven genoemde verhoudingen zijn redelijk vergelijkbaar voor de groep gezinsmigranten die mee zijn gekomen met een arbeidsmigrant.

Figuur 2.11 De verdeling van het type arbeidscontract van arbeidsmigranten (motief), niet-ingezetenen in de BRP en de totale groep werknemers in Nederland.

Bron: CPB (2025)



Daarnaast is ongeveer 10% van de EU-migranten ZZZP-er; het aandeel ZZZP-ers neemt toe.

Volgens het CBS is het aandeel zzp'ers in de meeste bedrijfstakken toegenomen, voor zowel migranten als voor alle werkenden.⁴⁶ De grootste stijging deed zich voor in de bedrijfstak energievoorziening, verhuur en overige zakelijke diensten (waaronder arbeidsbemiddeling en uitzenden), en bouwnijverheid. Het percentage zelfstandigen is afgelopen jaren ook toegenomen onder werkende EU-migranten: van 5,7% in 2007 tot 8,6% in 2022.⁴⁷ Dit ligt onder het Nederlands gemiddelde; dit was in 2022 12,3%.⁴⁸ Tussen 2021 en 2022 is het aantal EU-migranten werkend als zelfstandige sneller gestegen dan het aantal EU-migranten met een baan als werknemer.⁴⁹ Ongeveer 42% van de zelfstandigen geboren in een andere EU-lidstaat is actief in de bouwsector. Daarnaast waren er in 2023 6.360 gedetacheerde arbeidsmigranten die zelfstandigen waren.⁵⁰

De cijfers geven waarschijnlijk een onvolledig beeld van de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten, want er missen gedetacheerden. De cijfers in bovenstaande alinea's zijn waarschijnlijk een onderschatting van het aandeel arbeidsmigranten werkzaam als uitzendkracht. In deze cijfers zijn namelijk de gedetacheerden niet meegenomen. Bijvoorbeeld de uitgezonden

⁴⁵ CBS Statistiek Migratiemotieven 2022; Migrantenmonitor 2023; CBS EBB 2022 (Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring)

⁴⁶ CBS (2024). Bijna een miljoen ondernemers erbij sinds 2010. https://www.cbs.nl/item?sc_itemid=83977544-2dd5-40a2-8020-46e6a928451c&sc_lang=nl-nl

⁴⁷ Staat van Migratie (2024).

⁴⁸ <https://opendata.cbs.nl/statline/> \ | "/CBS/nl/dataset/85278NED/table?dl=A03A8

⁴⁹ Jaarrapportage Arbeidsmigranten (2024).

⁵⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024).

arbeidsmigranten zijn juist vaker slecht geregistreerd zoals ook genoemd onder 2.2. Volgens het nationale meldloket zijn er in totaal 96.290 unieke gedetacheerde werknemers werkzaam geweest in Nederland in 2023. Deze gedetacheerden zijn niet meegeteld in de bovenstaande statistieken over arbeidsrelaties, dat maakt deze cijfers een onderschatting.

Arbeidsmigranten in de CBS-statistieken werken gemiddeld meer uren per week dan de totale beroepsbevolking in Nederland. In 2022 werkte meer dan de helft van alle werknemers inclusief zzp'ers voltijds (circa 52,3%). Voltijds wordt hier gedefinieerd als 35 uur of meer. Dit ligt veel hoger voor arbeidsmigranten; 95,1% van de niet-EU/EFTA migranten werkt voltijds en 77,5% van de EU/EFTA-migranten in 2022. Voor gezinsmigranten meegekomen met arbeid uit de EU ligt dit percentage iets lager, maar alsnog fors hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Voor gezinsmigranten meegekomen met arbeid van buiten de EU ligt het aantal uren werken wel substantieel lager: slechts 27,6% werkt voltijds. Een reden hiervoor is dat gezinsmigranten die meekomen met arbeidsmigranten van buiten de EU relatief jong zijn en mogelijk nog onderwijs volgen.

Uit de analyse van SEO blijkt dat de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten over de tijd verbetert, maar dat de positie van sommige groepen relatief zwak blijft.⁵¹ Zo heeft 44% van de EU-arbeidsmigranten (definitie op basis van arbeidsparticipatie) in het eerste jaar een betrekking als uitzendkracht. Dit is nog altijd 27% na tien jaar, een stuk hoger dan gemiddeld in Nederland. Het aandeel vaste contracten neemt voor deze groep toe van 15% tot 51%, iets lager dan gemiddeld in Nederland. De arbeidsmarktpositie van kennismigranten is bij aankomst relatief goed en verbetert verder over de tijd. Het aandeel vaste contracten neemt in tien jaar toe van 67% van kennismigranten vanuit de EU en 56% bij kennismigranten van buiten de EU tot respectievelijk 87% en 83%, een stuk hoger dan het gemiddelde aandeel vaste contracten in Nederland. Verder valt op dat het aandeel zelfstandigen onder zowel arbeids- als kennismigranten over de tijd toeneemt tot ongeveer 10%.

Variabele kenmerken: werkzame sector

De grootste groep arbeidsmigranten uit de EU werkt in de uitzendsector, die valt onder de sector zakelijke dienstverlening. Figuur 2.12 laat zien dat de grootste groepen arbeidsmigranten uit de EU/EFTA volgens CBS-data werken in de zakelijke dienstverlening, handel, vervoer en horeca. Onder de zakelijke dienstverlening valt de uitzendsector; de sector waar uitzendkrachten volgens CBS-classificatie werkzaam zijn. Ook SEO-onderzoek laat zien dat de meeste EU-arbeidsmigranten in deze sector werken.⁵² In het eerste jaar dat zij in Nederland verblijven gaat het om circa 56%. Na 5 jaar is dit 46% en na 10 jaar werkt nog 38% van de EU-arbeidsmigranten in de overige en zakelijke dienstverlening. Arbeidsmigranten met een nationaliteit van buiten de EU/EFTA werken vooral in de bedrijfstakken zakelijke dienstverlening en ICT.⁵³ Hier gaat het bij zakelijke dienstverlening juist niet om specifiek de uitzendsector, in tegenstelling tot de EU-arbeidsmigranten. SEO constateert dat er ook een groep arbeidsmigranten van buiten de EU is die werkzaam is in lager betaalde banen, vaak in de horeca. Het gaat dan met name om arbeidsmigranten met de Chinese nationaliteit.⁵⁴

Uitzendkrachten worden aan bedrijven in andere sectoren uitgeleend. Figuur 2.13 laat via andere bronnen zien dat arbeidsmigranten via de uitzendsector vooral werken in de logistiek (37%), tuinbouw (21%), voedingsindustrie (18%), metaalindustrie (8%) en landbouw (3%). Arbeidsmigranten in de landbouw werken vooral in de tuin- en akkerbouw, in tegenstelling tot de veeteelt. Verderop in de keten van vlees, de vleessector, werken wel relatief veel arbeidsmigranten (zie ook bijlage 4 over casussen tuinbouw en vleessector).

⁵¹ SEO (2025).

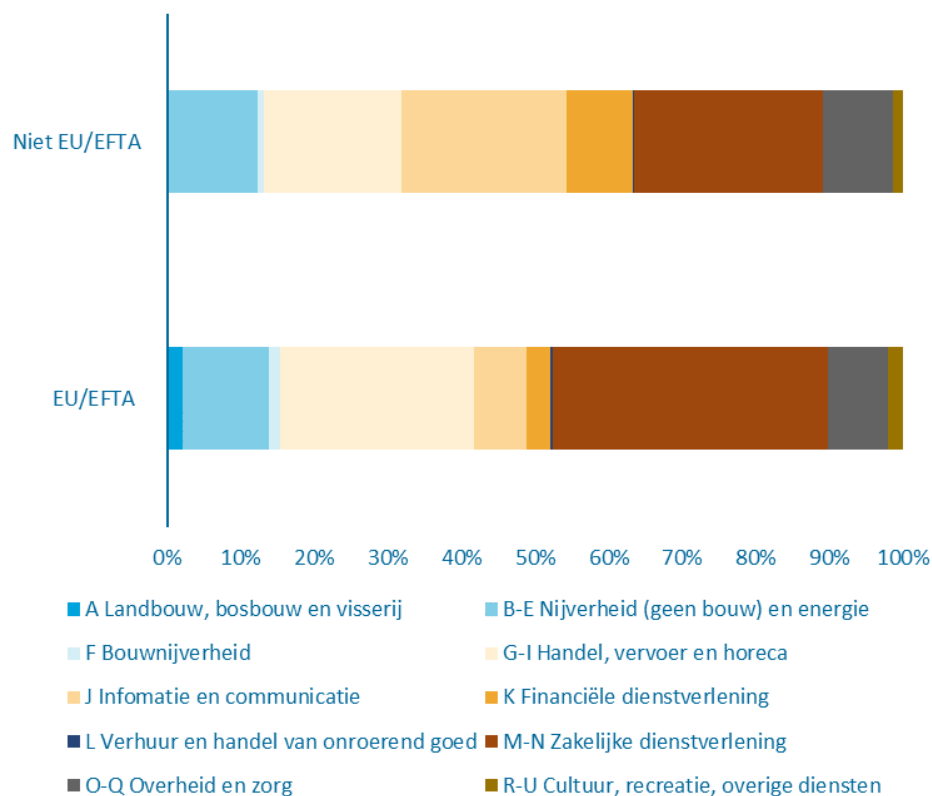
⁵² SEO (2025).

⁵³ CBS Migratiemotieven

⁵⁴ SEO (2025). Velen maken waarschijnlijk gebruik van de in 2022 gestopte speciale regeling voor de Aziatische horeca.

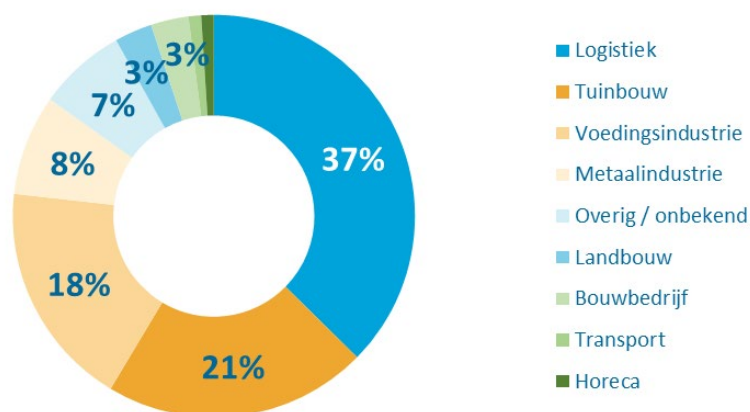
Figuur 2.12 Werknemers met migratiemotief arbeid naar bedrijfstak⁵⁵

Bron: CBS (2024b)



Figuur 2.13 Werksector van werknemers met herkomstland buiten Nederland met baan als uitzendkracht

Bron: KBA Nijmegen⁵⁶



De gedetacheerde buitenlandse werknemers werken vooral in de industrie en bouwnijverheid. Ongeveer 35% van de bij het Meldloket geregistreerde gedetacheerde

⁵⁵ Niet-EU/EFTA op basis van data uit 2023 en EU/EFTA op basis van data uit 31 december 2022.

⁵⁶ In 2023 verrichtte KBA Nijmegen in opdracht van de ABU en NBBU opnieuw onderzoek naar arbeidsmigranten in Nederland. Zij baseerden zich hierbij op de polisbestanden van het CBS uit 2022 en een representatieve enquête onder ABU- en NBBU leden in 2023. Het gaat om werknemers die in 2022 bij een Nederlands bedrijf hebben gewerkt als uitzendkracht, én geen Nederlandse nationaliteit én geboorteland anders dan Nederland hebben, én geen kennismigrant zijn, én geen scholier/student zijn.

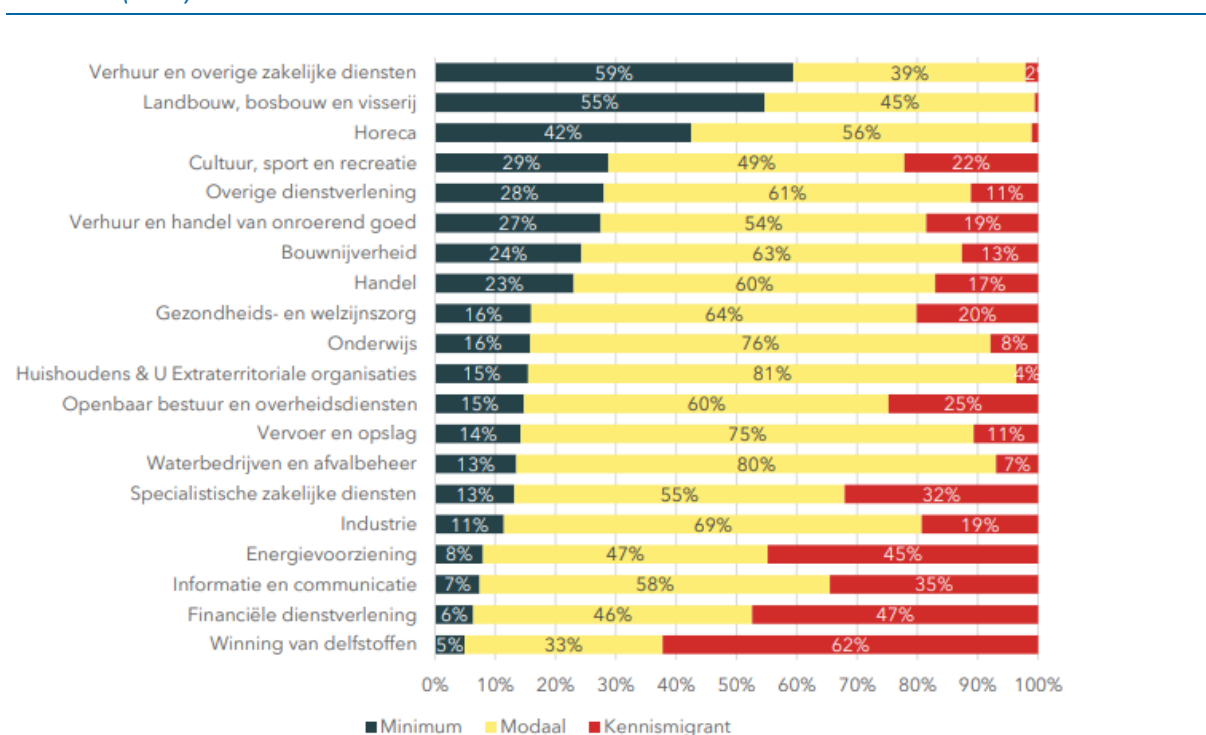
werknemers was in 2023 werkzaam in de bouwnijverheid. Daarnaast werkte circa 33% in de industrie en 8,9% in de landbouw, bosbouw en visserij. De top van 5 sectoren wordt aangevuld door de verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening (6,5%), en de vervoer en opslag-sector exclusief goederenvervoer over weg (6,6%).⁵⁷

Het inkomen van arbeidsmigranten hangt af van in welke sectoren ze werken.

Arbeidsmigranten met een laag inkomen zijn sterk oververtegenwoordigd in een aantal specifieke sectoren; de landbouw, bosbouw en visserij, verhuur en overige zakelijke dienstverlening en de horeca. Arbeidsmigranten met een hoog inkomen werken vooral in de sectoren; winning van delfstoffen, informatie en communicatie, energievoorziening en specialistische zakelijke diensten. In de sector verhuur en overig zakelijke dienstverlening verdienen 59% van alle arbeidsmigranten minder dan het maandelijkse minimumloon. Ook in de sectoren landbouw, bosbouw en visserij, verhuur en horeca ligt het aantal arbeidsmigranten dat minder dan het minimumloon verdient, hoog (respectievelijk 55% en 42%). Een verklaring hiervoor kan zijn dat er geen fulltime dienstverband is. Er zijn ook sectoren waar opvallend veel kennismigranten werken.⁵⁸ Dat zijn de financiële dienstverlening, winning van delfstoffen, informatie en communicatie, energievoorziening en specialistische zakelijke diensten. Ook zijn er sectoren waar de meerderheid van de arbeidsmigranten tussen het minimumloon en de grens voor de kennismigrantenregeling verdienen. Dit zijn sectoren zoals de bouwnijverheid, gezondheid en welzijnszorg en de industrie.

Figuur 2.14 Verdiend inkomen door arbeidsmigranten (op basis van arbeidsparticipatie) per sector⁵⁹

Bron: SEO (2023)



Variabele kenmerken – woon- en werkregio

Arbeidsmigranten wonen en werken in verschillende regio's in het land. Met een sterke vertegenwoordiging in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Maar ook hier is het beeld niet volledig vanwege gebrekkige registratie. Voor de EU-arbeidsmigranten, op basis van participatie, werkt een groot deel in Noord en Zuid-Holland. Zo werken er in 2022 ruim

⁵⁷ Op basis van meldingen SZW Meldloket. In 2023 waren er volgens het meldloket 96.290 gedetacheerde buitenlandse werknemers ten minste een dag werkzaam in Nederland. <https://open.overheid.nl/documenten/0f5cbb55-c1e6-4fbb-9360-ae0ed1eb0d40/file>

⁵⁸ Een kennismigrant is een hoogopgeleide werknemer die naar Nederland komt vanwege zijn of haar specifieke expertise. Hierbij geldt een inkomenseis die elk jaar door de Rijksoverheid wordt vastgesteld. Voor 2024 is dit voor kennismigranten van 30 jaar of ouder €5.331 euro per maand, dit is ruim boven het Nederlandse modale inkomen (Rijksoverheid).

⁵⁹ i) Minimum: personen die per maand minder verdienen dan het maandelijkse minimumloon, ii) Kennismigrant: personen voor wie het maandelijkse inkomen (en de leeftijd) correspondeert met de hoogte van de grens voor kennismigrantenregeling en iii) Modaal: personen die meer dan het minimum verdienen, maar minder dan de grens voor de kennismigrantenregeling.

96.000 arbeidsmigranten in de regio Groot Amsterdam, en ruim 48.000 in de regio Haaglanden. Verder bevinden zich andere grotere werkregio's vooral in het zuiden van Nederland, zoals Brabant. In de noordelijke provincies, waaronder Groningen, Friesland en Drenthe, werken relatief weinig arbeidsmigranten.⁶⁰ SEO ziet dat de meeste arbeids- en kennismigranten wonen in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Ook tussen platteland en stad zijn er verschillen: vooral arbeidsmigranten uit de MOE-landen verblijven op het platteland om te werken in de logistiek, vleessector en land- en tuinbouw.⁶¹ Ook hier is registratie een tekortkoming. Van circa een derde van de EU-arbeidsmigranten is in het eerste jaar geen woonprovincie bekend, omdat zij niet staan ingeschreven als ingezetene bij een gemeente en daarmee geen woonadres opgeven. Na tien jaar is nog ongeveer 10% van de arbeidsmigranten niet ingeschreven op een adres in Nederland.⁶²

2.4 Verwachte ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten

In Nederland is het CBS verantwoordelijk voor de prognose van het aantal immigranten en emigranten, als onderdeel van de prognose van de toekomstige bevolking. Het CBS publiceert in dit kader ieder jaar een prognose van de bevolking in Nederland tot 2070. De omvang van de bevolking wordt gedreven door veranderingen in drie factoren: sterftcijfers, kindertal en het migratiesaldo (het verschil tussen immigratie en emigratie). Sinds 2020 verklaart het migratiesaldo vrijwel de gehele toename van de Nederlandse bevolking.⁶³ Ook in de toekomst speelt migratie naar verwachting een belangrijke rol bij de groei van de bevolking.⁶⁴ Om de toekomstige bevolking te voorspellen, zijn er dus veronderstellingen over het aantal immigranten en emigranten nodig.

Op dit moment zijn er geen bandbreedtes voor toekomstige arbeidsmigratie beschikbaar. De Adviesraad Migratie en de Staatscommissie adviseren om bandbreedtes voor (arbeids)migratie op te stellen.⁶⁵ Hoofdstuk 5 gaat nader in op wat er nodig is om zulke bandbreedtes op te stellen en hanteerbaar te maken.

Voor Nederland zijn de prognoses van aantallen migranten door de tijd heen veelal opwaarts bijgesteld. Onderzoek van het CPB, in samenwerking met het CBS en in opdracht van dit IBO (zie bijlage 6), laat zien dat de prognoses van de immigratie en het migratiesaldo door de tijd heen veelal opwaarts zijn bijgesteld. Dit geldt ook voor ramingen op de langere termijn.⁶⁶ De opwaartse bijstellingen komen onder andere door incidentele factoren, zoals de grote aantallen Syrische en Oekraïense vluchtelingen, die vooral in de jaren 2015/2016 en 2022/2023 naar Nederland zijn gekomen. Ook is er een neerwaartse bijstelling tijdens de eerste fase van de coronacrisis. Deze ontwikkelingen waren op voorhand niet te voorzien. De migratieprognoses zijn echter ook structureel naar een hoger niveau bijgesteld. Hierbij spelen de genoemde incidentele factoren geen rol, maar zijn trendmatige aanpassingen aan de orde. Uit de toelichtende publicaties bij de bevolkingsprognoses van 2014 en 2017 blijkt bijvoorbeeld dat de prognose van de arbeidsmigratie in die jaren opwaarts is bijgesteld.⁶⁷

⁶⁰ CBS (2024).

⁶¹ PBL (2025).

⁶² SEO (2025).

⁶³ CBS. Bevolkingsgroei. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/groei>

⁶⁴ Zie voor een uitgebreidere beschrijving: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie/3-veronderstellingen>

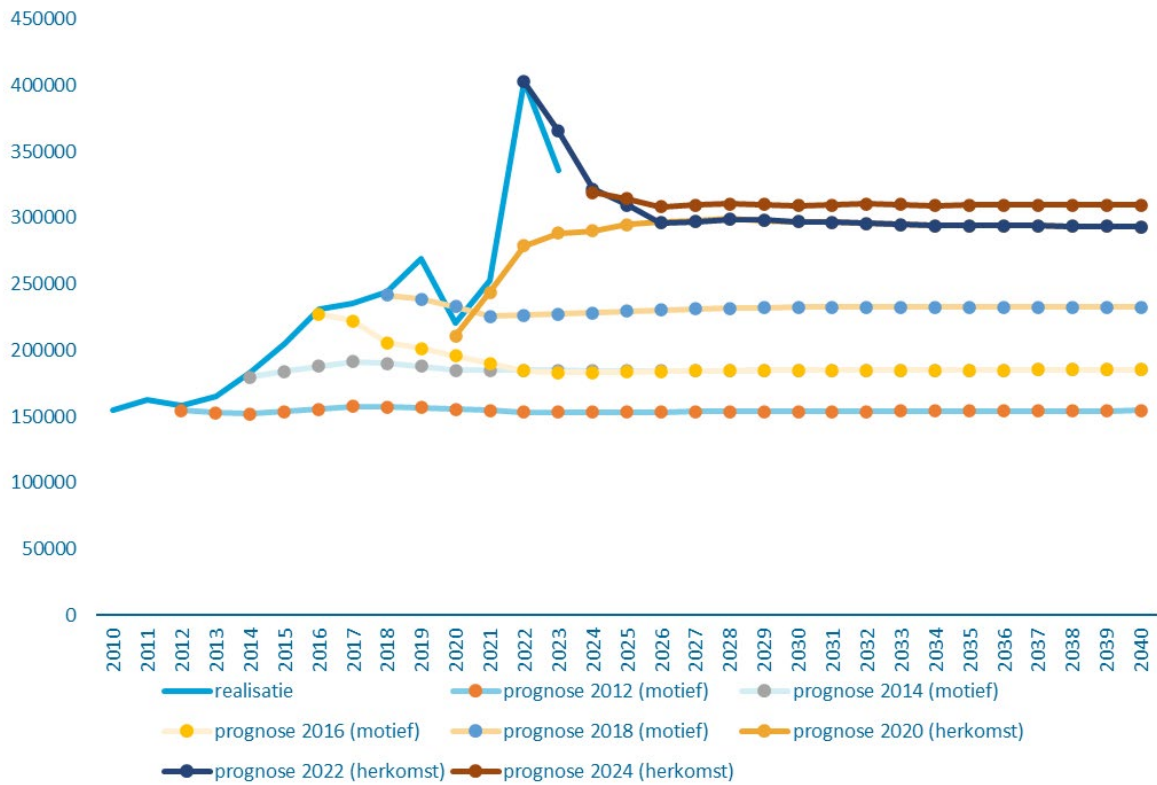
⁶⁵ Adviesraad Migratie (2022); Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024).

⁶⁶ Voor de totale immigratie en emigratie bestaat er een databestand waarin de opeenvolgende prognoses naast elkaar zijn gezet, tezamen met de waarnemingen: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70737ned/table?dl=B7F31>

⁶⁷ Zie figuur 2.3.1 in CBS (2015). Bevolkingsprognose 2014–2060: veronderstellingen migratie en figuur 4.1.1 in CBS (2018). Bevolkingsprognose 2017–2060: veronderstellingen migratie. Voor de overzichtelijkheid zijn deze figuren ook opgenomen in bijlage 6.

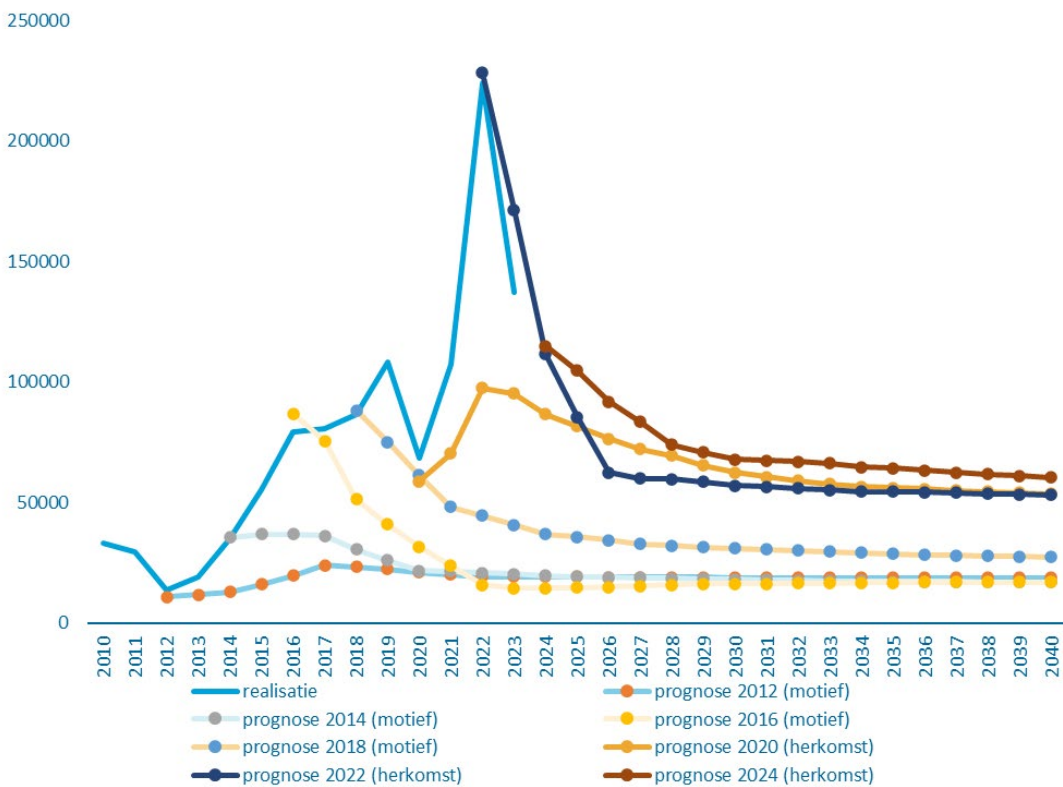
Figuur 2.15 Prognoses en realisatie van immigratie

Bron: CPB (2025b)



Figuur 2.16 Prognoses en realisaties van het immigratiesaldo

Bron: CPB (2025b)



Het CBS maakt sinds 2020 geen prognoses meer van specifiek arbeidsmigranten. Het CBS gaat namelijk niet meer uit van het migratiemotief bij het maken van de prognoses en raamt ook niet hoeveel migranten werk vinden in Nederland. Op dit moment is er daardoor geen prognose van hoeveel arbeidsmigranten de komende jaren in Nederland zijn en in hoeverre ze aan het werk zullen gaan. In plaats daarvan maakt het CBS een raming van migranten naar herkomstregio. Ook in de meeste andere landen is het migratiemotief niet leidend bij het opstellen van de migratieprognoses. In het algemeen maken met Nederland vergelijkbare landen (Denemarken, Duitsland, Noorwegen, VK, Zweden) hun prognoses, net als Nederland nu doet op het niveau van herkomstregio, maar doorgaans op een hoger geaggregeerd niveau. Alleen in het VK wordt in een van de varianten apart geraamd per migratiemotief (visatype: werk, studie, asiel, British National Overseas (BNO)). Die behoefte ontstond in het VK na de Brexit, toen de samenstelling van de migratie ook naar migratiecategorie sterk ging veranderen.

Vanwege meerdere redenen zijn prognoses op basis van motief niet effectief om meer inzicht te krijgen in het aantal arbeidsmigranten in de toekomst. Het CPB en CBS wijzen op verschillende redenen waarom een prognose naar migratiemotief minder geschikt is voor dit doeleinde:

- **Voor EU-migranten is een afgeleid migratiedoel noodzakelijk. Dat is een imperfecte benadering en is in het verleden regelmatig herzien.** Het CBS heeft geen informatie over de daadwerkelijke migratiemotieven van EU-immigranten en kan het motief alleen inschatten op basis van waargenomen activiteit van de migrant. Migratiedoelen van EU-immigranten worden afgeleid aan de hand van beschikbare gegevens over hun verblijf in Nederland in de periode na immigratie. Dat is echter een imperfecte benadering van daadwerkelijke migratiedoelen. Bovendien zijn benaderingen van het migratiemotief voor EU-immigranten in het verleden meerdere keren in substantiële mate herzien.⁶⁸ Zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd, is twee derde van de geregistreerde arbeidsmigranten afkomstig uit de EU. Dit probleem heeft dus effect op een substantiële groep.
- **Informatie over afgeleide migratiedoelen komt met meer vertraging beschikbaar.** IND-registraties over de officiële migratiemotieven van niet-EU-migranten komen met ongeveer een half jaar vertraging binnen bij het CBS. Cijfers over de afgeleide migratiedoelen van EU-migranten komen ongeveer anderhalf jaar na aankomst beschikbaar. Het CBS moet eerst informatie verzamelen over de activiteiten van deze groep.
- **Migratiemotieven zijn voor een deel communicerende vaten en informatie hierover is meerdere malen gereviseerd.** In de praktijk hebben mensen vaak meerdere beweegredenen om te migreren. Het migratiemotief kan gevoelig zijn voor het toelatingsbeleid; dit laatste kan door de jaren heen verschillen. Immigratiecijfers verschuiven dan mogelijk tussen de verschillende geregistreerde migratiemotieven, terwijl het totale aantal minder fluctueert. Daarnaast zijn cijfers in het verleden meermaals gereviseerd.
- **Een deel van de arbeidsmigranten blijft ook bij ramingen op basis van motief nog steeds buiten het zicht van de migratiestatistieken.** Dit compliceert een complete raming van het aantal arbeidsmigranten. Dit gaat over bijvoorbeeld arbeidsmigranten die gedetacheerd zijn vanuit het buitenland of hier illegaal verblijven. In dit hoofdstuk is eerder toegelicht welke groepen niet of onvolledig in beeld zijn en waarom dat zo is.

Naast de prognoses van het CBS zijn nauwelijks andere publicaties beschikbaar die de verwachte ontwikkeling van arbeidsmigratie in Nederland becijferen. Naast de prognoses van het CBS, becijfert een studie van SEO (2022) de verwachte ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten. Verschillende andere studies verkennen hypothetische scenario's. Deze studies onderstrepen overigens dat de omvang van migratie in de toekomst zeer onzeker is, en sterk samenhangt met beleidskeuzes over de inrichting van onze economie en samenleving.

⁶⁸ Zie CPB-publicatie 'Het ramen van arbeidsmigratie' in bijlage 6.

3. Oorzaken van arbeidsmigratie

Hoofdpunten

- Vanaf de jaren '50 werden **tijdelijke arbeidsmigranten** door de overheid en werkgevers actief aangetrokken, waarna er restricties volgden vanaf de jaren '70, relaterend aan de economische situatie destijds.
- Door **uitbreiding van de Europese Unie** nam het aantal EU-arbeidsmigranten vanaf 2004 aanzienlijk toe. Voor kennismigranten werd pas na invoering van de **kennismigrantenregeling in 2004** een uitnodigend en faciliterend beleid gevoerd.
- De **vraag naar arbeid** is leidend bij de komst van arbeidsmigranten naar Nederland. Zo neemt in een periode van **hogere economische groei** het aantal arbeidsmigranten toe. Ook de **flexibele arbeidsmarkt** in Nederland bevordert de vraag naar arbeidsmigranten.
- In een aantal **sectoren** zijn veel bedrijven afhankelijk van laagbetaalde arbeidsmigranten. Het aandeel **laagproductieve sectoren** in de totale werkgelegenheid neemt toe en dit werk wordt in toenemende mate gedaan door arbeidsmigranten. Beleid heeft effect op de omvang van deze sectoren en daarmee op de vraag naar arbeidsmigratie.
- Hoewel de vraag de leidende oorzaak is van arbeidsmigratie in Nederland, is het **aanbod** van arbeidsmigranten ook relevant. De **loonverschillen** met herkomstlanden maken het aantrekkelijk om op Nederlandse uitnodigingen in te gaan, voor zowel hoog- als laaggeschoolde arbeidsmigranten. Daarnaast spelen netwerken van arbeidsmigranten die al in Nederland zijn en de aantrekkelijke leefomgeving, een rol.
- Het **toekomstig aanbod** van arbeidsmigranten uit de huidige Europese Unie neemt verder af door inkomensconvergentie en vergrijzing. Een consequentie hiervan kan zijn dat in de toekomst het arbeidsaanbod uit landen buiten de EU een grotere rol gaat spelen. Dit is overigens nu al zichtbaar met de detachering van derdelanders in het kader van het Europese vrij verkeer van diensten.
- Ook **toelatingsbeleid** speelt een rol bij de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie. Voor arbeidsmigranten van buiten de EU geldt in principe een restrictief beleid, met uitzondering voor de kennismigranten. Ook kent Nederland **fiscale voordelen** om kennismigranten aan te trekken, zoals de expatregeling.
- **Uitzendbureaus** spelen een grote rol bij het **bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod** van arbeidsmigranten, door middel van **actieve werving** in het buitenland. 42% van de EU-arbeidsmigranten en 9% van de niet-EU-arbeidsmigranten werkt via een **uitzendbureau**.⁶⁹ Dit geldt in nog sterkere mate voor laagbetaalde arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Uitzendbureaus maken het zoeken, aannemen en werken met deze arbeidsmigranten goedkoper. De keerzijde is een grote afhankelijkheid van uitzendbureaus en risico's op uitbuiting, onzekerheid over arbeidsvoorwaarden en slechte woonomstandigheden.
- Het aantrekken van **hoogopgeleide arbeidsmigranten** wordt met name gedaan door (online)campagnes en recruitment in landen van herkomst.

Dit hoofdstuk gaat in op de oorzaken van arbeidsmigratie naar Nederland. Eerst volgt een overzicht van de historische ontwikkeling vanaf de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op verklarende factoren achter de vraag naar arbeidsmigratie, het aanbod van arbeidsmigratie en hoe vraag en aanbod bij elkaar komen.

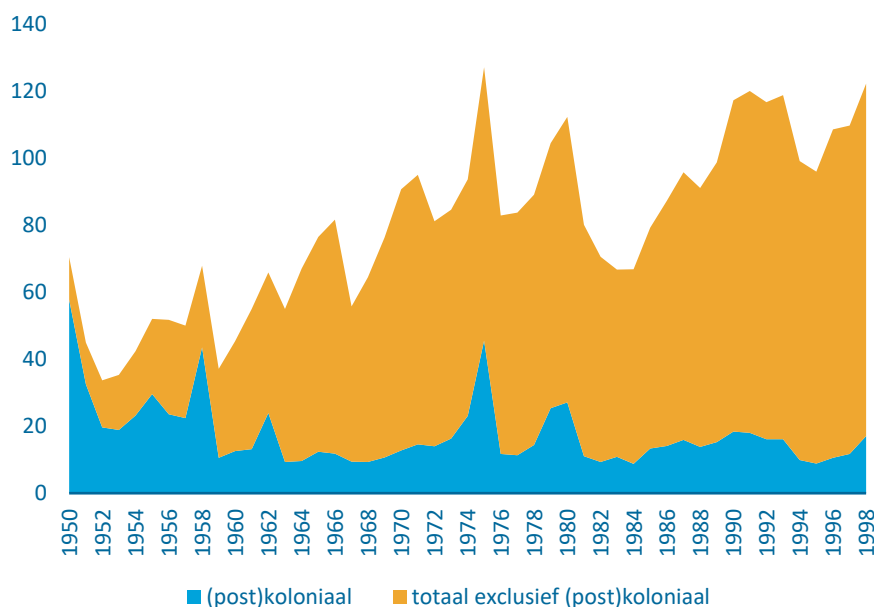
⁶⁹ Dit is op basis van arbeidsmigranten (motief) en niet-ingezetenen in de BRP.

3.1 Historische ontwikkeling en oorzaken van arbeidsmigratie

Vanaf de midden jaren vijftig werden arbeidsmigranten aangetrokken door overheden en werkgevers in West-Europa om de arbeidstekorten op te vullen. Vanwege het verwachte tijdelijke verblijf werden zij ook wel 'gastarbeiders' genoemd. In figuur 3.1 is te zien dat de immigratie vanaf midden jaren vijftig toenam. Het CPB (2024) wijst erop dat in de periode tot en met 1999 de meeste pieken in immigratie samenhangen met postkoloniale migratie, zoals rondom de onafhankelijkheid van Indonesië en Suriname. Het CPB (2024) stelt dat er destijds sprake was van arbeidstekorten in onder meer de textielindustrie, metaalindustrie en mijnbouw. Om deze tekorten op te vullen werden actief arbeidsmigranten aangetrokken: tussen 1958 en 1973 kwamen er circa 200.000 arbeidsmigranten ('gastarbeiders') uit Spanje, Italië, Marokko en Turkije naar Nederland (zie ook figuur 3.2). Ook andere West-Europese landen trokken arbeidsmigranten aan. Zo kende Duitsland in begin jaren zeventig 2,6 miljoen arbeidsmigranten.⁷⁰ Deze migratie werd georganiseerd door verdragen af te sluiten met herkomstlanden.⁷¹ Over het algemeen was er in de bedrijfstakken waar relatief veel arbeidsmigranten werkten, sprake van lage lonen en lage arbeidsproductiviteit, maar dit was niet altijd het geval.⁷²

Figuur 3.1 Ontwikkeling immigratie in 1950-1998

Bron: CPB (2024)



De economische situatie was leidend voor het migratiebeleid en het aantal arbeidsmigranten in Nederland. De samenhang tussen economische groei en het migratiesaldo is ook te zien in figuur 3.3. In 1967 was er een korte recessie en daalde de vraag naar arbeid. In dat jaar is het aantal mogelijkheden voor arbeidsmigratie dan ook beperkt en vertrok bijna de helft van de tijdelijke arbeidsmigranten. In 1970 voerde het kabinet een vergunningenlimiet per bedrijf in om het aantal arbeidsmigranten te stabiliseren.⁷³ Vanaf de recessie in 1973 daalde de vraag naar buitenlandse werknemers verder. West-Europese landen kondigden daarom restrictief beleid aan ten aanzien van arbeidsmigranten. Vanwege het grotendeels verdwijnen van de bedrijfstakken waar arbeidsmigranten actief waren, nam de werkloosheid onder die groep toe.⁷⁴ Begin jaren tachtig was er een dip in het migratiesaldo, gerelateerd aan de economische crisis. Nederland had destijds, in

⁷⁰ Duitsland Instituut. *Arbeidsmigratie*. <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/244/arbeidsmigratie>

⁷¹ NIDI (2011).

⁷² CPB (2024).

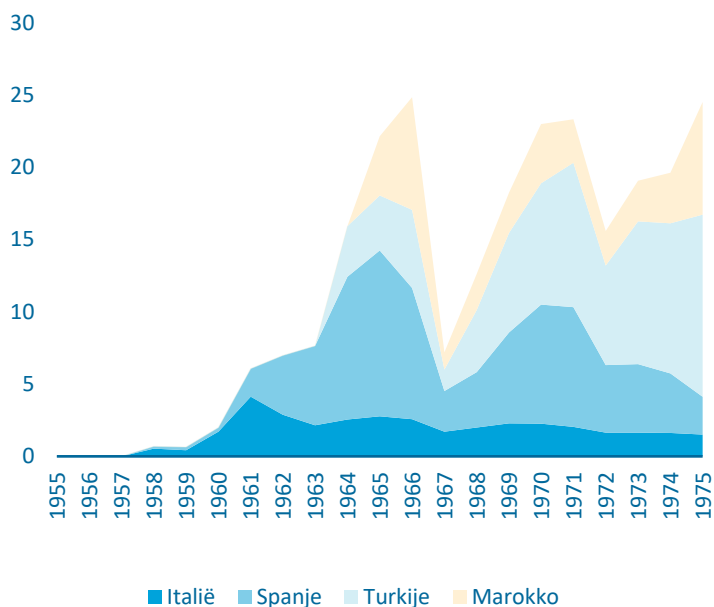
⁷³ Cahier (2009).

⁷⁴ CPB (2024).

internationale context bezien, relatief duur betaalde arbeid. Onderdeel van het herstel van de economie was daarom loonmatiging en flexibilisering van de arbeidsmarkt.⁷⁵

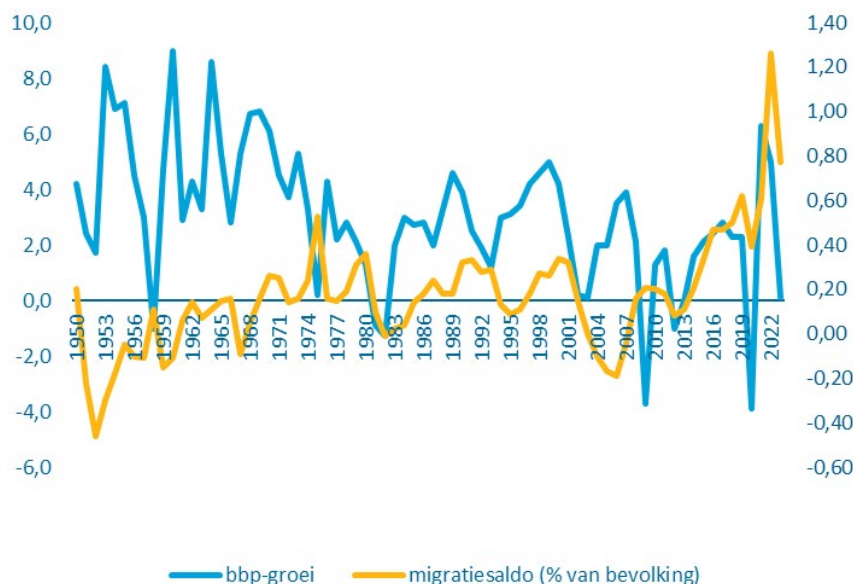
Figuur 3.2 Ontwikkeling van arbeidsmigratie in periode 1955 – 1975

Bron: CPB (2024)



Figuur 3.3 Samenhang jaarlijkse bbp-groei en migratiesaldo (rechter-as)

Bron: CPB (2024)



De restricties op arbeidsmigratie in het verleden hebben geleid tot permanente vestiging van arbeidsmigranten en een toename van gezinsmigratie. In totaal zijn zo'n 30% van de Marokkaanse en 15% van de Turkse immigranten die zich in 1965 en 1966 in Nederland vestigden, gebleven. Van de latere groepen Marokkaanse en Turkse migranten uit 1972 en 1973 is circa de

⁷⁵ CBS (2012).

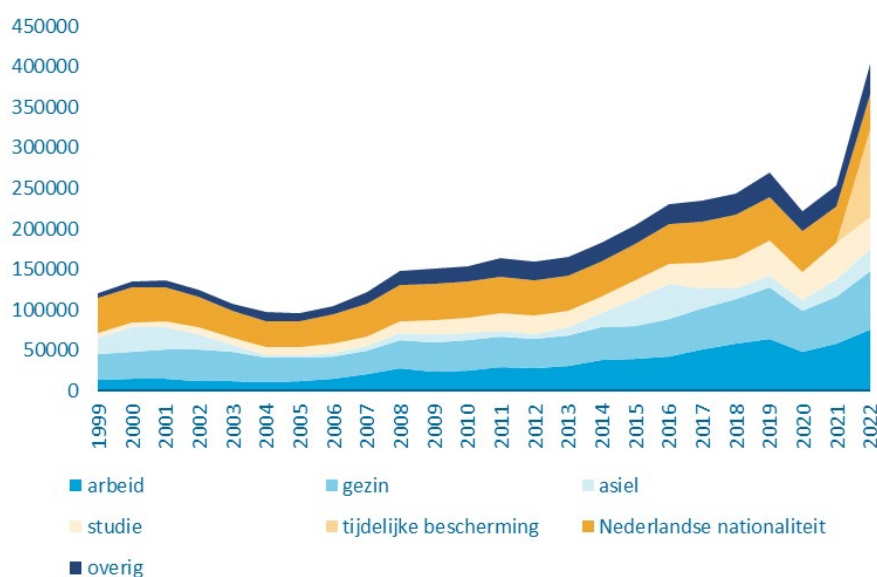
helpt in Nederland blijven wonen.⁷⁶ Het verschil tussen deze groepen laat zich verklaren doordat immigratie steeds moeilijker werd: arbeidsmigranten vestigden zich permanent om geen risico te lopen dat ze later niet meer opnieuw naar Nederland zouden mogen komen.⁷⁷ Hoewel er geen eenduidig bewijs is dat de sociale zekerheid in algemene zin een grote rol speelt bij migratie, heeft het ruime sociale vangnet in de jaren zeventig en tachtig wel bijgedragen aan de blijvende vestiging van arbeidsmigranten.⁷⁸

Na de komst van gastarbeiders in de jaren 60 en 70 en de gezinsvormende- en asielmigratie in de jaren 80 en 90, groeit vanaf de beginjaren 2000 het aantal Europese arbeidsmigranten in Nederland. Dit is grotendeels het gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie in 2004.⁷⁹ De arbeidsmigranten uit de EU zijn vooral afkomstig uit de Midden- en Oost-Europese landen. Ook is er een toename van arbeidsmigranten uit Zuid-Europa. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de vraag en aanbodkant.

In tegenstelling tot het aantrekken van de laagbetaalde arbeidsmigranten in eerdere decennia, werd er voor kennismigranten pas vanaf 2004 uitnodigend beleid gevoerd. In 2004 werd de kennismigrantenregeling geïntroduceerd om de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EU te vereenvoudigen, en daarmee de Nederlandse kenniseconomie te versterken en de tekorten aan mensen met gespecialiseerde vaardigheden op te vangen.⁸⁰ Vanaf 2005 is vervolgens ook het aantal kennismigranten gestegen. In 2014 kwamen er 6.000 personen via de kennismigrantenregeling binnen, in 2022 waren dit er 18.850.⁸¹ In figuur 3.4 is te zien dat het aantal arbeidsmigranten toeneemt vanaf de beginjaren 2000.

Figuur 3.4 Ontwikkeling immigratie naar type migratiemotieven in 1999-2022⁸²

Bron: CPB (2024)



3.2 De vraag naar arbeidsmigratie in Nederland

De vraag naar arbeid is ook nu de bepalende factor voor het aantal arbeidsmigranten in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat op dit moment de vraag naar arbeidsmigranten belangrijker is voor het aantal arbeidsmigranten in Nederland, dan het aanbod van arbeidsmigranten.⁸³ In deze

⁷⁶ CBS (2004).

⁷⁷ Idem

⁷⁸ CPB (2024).

⁷⁹ CPB (2024).

⁸⁰ Staatsblad (2004). Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie.

⁸¹ CBS (2024b).

⁸² Update 2022.

⁸³ CPB (2024).

paragraaf worden de factoren geschetst die leiden tot een hogere vraag naar arbeidsmigranten, waaronder de economische situatie, het arbeidsmarktbeleid en de sectorstructuur.

Macro-economie

In een periode van hogere economische groei neemt in Nederland de vraag naar goederen en diensten, en dus naar personeel inclusief arbeidsmigratie, toe. Werkgevers kunnen productie uitbreiden door meer werknemers aan te nemen of door te investeren in kapitaalgoederen, zoals arbeidsbesparende innovatie. De relatieve arbeids- en kapitaalkosten bepalen of de hogere vraag naar arbeid leidt tot meer arbeidsmigratie. Het CPB (2024) signaleert vanaf de jaren zestig een sterk verband tussen de bbp-groei en een toename van het migratiesaldo in Nederland, met enkele jaren vertraging. Dit kan erop wijzen dat economische groei leidt tot een grotere vraag naar arbeidskrachten. Tegelijkertijd kan het verband ook (deels) het gevolg zijn van aanbodfactoren; zie hiervoor paragraaf 3.3.

Sinds een aantal jaren is de vraag naar arbeidskrachten groter dan het aanbod, wat leidt tot aanhoudende tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Sinds het derde kwartaal van 2021 staan er meer vacatures open dan dat er werklozen beschikbaar zijn. In praktisch elke sector zijn er arbeidsmarkttekorten (zie ook figuur 3.5). Deze tekorten zijn de afgelopen jaren toegenomen en ook in de nabije toekomst zal de arbeidsmarkt mogelijk krap blijven. Zo wordt in het rapport van DenkWerk (2025) gesteld dat de vraag naar arbeid in de zorg en welzijn toe zal nemen met ca. 260.000 fte in 2035. De tekorten zijn zowel hoog in sectoren die specifieke vaardigheden eisen, bijvoorbeeld de ICT-sector, techniek en bouwsector. Maar ook in sectoren die dat niet doen, zoals de horeca. Het UWV rapporteert een zeer hoge spanningsindicator voor technische beroepen waarvoor gekwalificeerd personeel nodig is, zoals (elektrotechnisch) ingenieur, machinemonteur, databank-specialist en (gespecialiseerde) verpleegkundigen.⁸⁴

Het arbeidstekort is naar verwachting niet volledig op te vangen door hogere participatie van de huidige beroepsbevolking, onder migranten is er nog wel onbenut arbeidspotentieel. Het aantal personen boven de pensioenleeftijd ten opzichte van het aantal personen in de beroepsbevolking (grijze druk) zal toenemen. Daarnaast is de participatiegraad afgelopen jaren flink gestegen, en lijkt een verdere significante stijging onwaarschijnlijk.⁸⁵ Ook het stimuleren van meer uren werk is lastig.⁸⁶ Daarentegen is er nog wel groot onbenut arbeidspotentieel onder de migranten die in Nederland verblijven, zo laat de Adviesraad Migratie (2025b) zien. Het onbenut potentieel is het hoogst onder asielmigranten. Ook zijn er voor de gekwalificeerde beroepen in theorie arbeidsmigranten beschikbaar. Zo stelt het UWV dat in 2023 voor 70% van de 166 tekortberoepen voldoende aanbod was in andere EU-landen.⁸⁷ De omvang van het arbeidstekort in de toekomst blijft hoe dan ook onzeker; de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie kan immers leiden tot het verdwijnen dan wel ontstaan van banen.

⁸⁴ UWV (2025). *Dashboard Spanningsindicator*

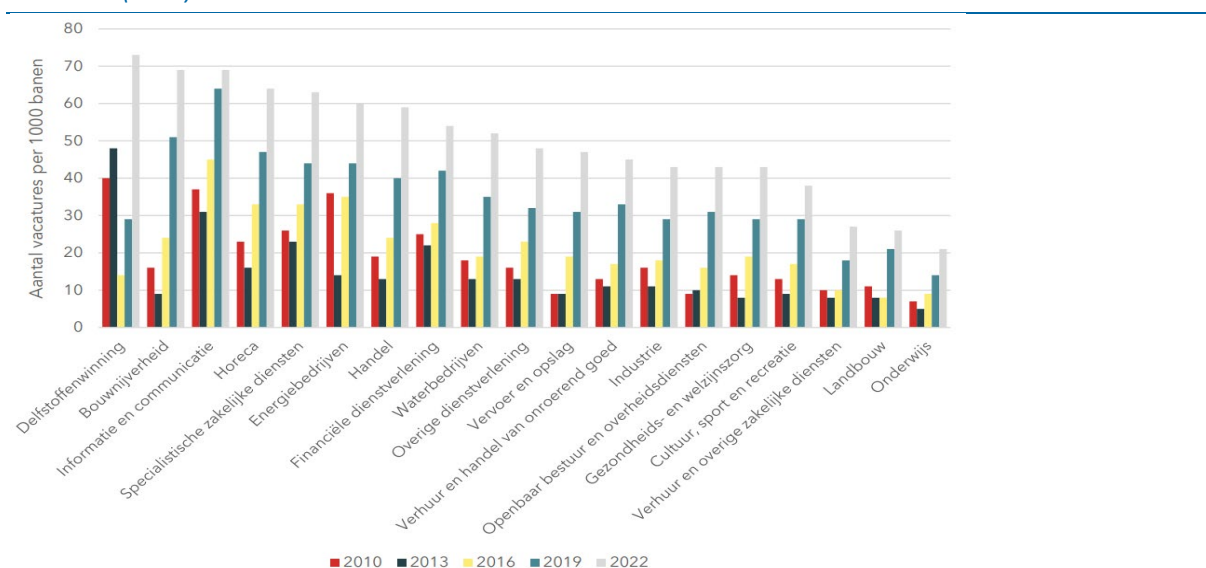
⁸⁵ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 29544 nr. 1260

⁸⁶ Hasekamp en B. Scheer (2024).

⁸⁷ UWV (2023).

Figuur 3.5: Aantal vacatures per 1000 banen

Bron: SEO (2023)



Arbeidsmarktbeleid

De Nederlandse flexibele arbeidsmarkt bevordert de vraag naar laagbetaalde arbeidsmigranten. Nederland heeft internationaal gezien een duale arbeidsmarkt met grote verschillen tussen vaste en flexibele contractvormen.⁸⁸ Dat heeft volgens de commissie Regulering van Werk geleid tot een flexibilisering van de arbeidsmarkt. In 2024 had 40% van de werkenden een flexibel arbeidscontract of werkte als zelfstandige, terwijl dit begin jaren '00 nog minder dan 30% was. Het aandeel werkenden op een flexibel contract in Nederland is twee keer zo hoog als het OESO-gemiddelde.⁸⁹ In Nederland wordt het werken als zelfstandige zonder personeel fiscaal gestimuleerd door een aantal belastingvoordelen, waaronder de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling.⁹⁰ Flexibilisering heeft tegengestelde effecten op de arbeidsmarkt. Enerzijds verlaagt flexibilisering de arbeidskosten en risico's voor werkgevers waardoor (tijdelijke) arbeid aantrekkelijker is.⁹¹ Ook kan voor sommige werkgevers flexibele arbeid helpen om (seizoens)piekmomenten op te vangen. Anderzijds bieden flexibele contracten minder zekerheid voor werkenden, wat het arbeidsaanbod kan drukken. Het CPB concludeert dat het eerste effect in Nederland domineert; onze flexibele arbeidsmarkt bevordert de vraag naar arbeidsmigranten.⁹² Uit de cijfers blijkt ook dat een groot deel van de EU-arbeidsmigranten, inclusief niet-ingezetenen, een flexibele arbeidsrelatie heeft (zie hiervoor hoofdstuk 2).

Daarnaast zijn de arbeidskosten van arbeidsmigranten in sommige gevallen lager dan die van Nederlandse werkenden. Dit komt door internationale regelgeving en misstanden bij de inzet of bemiddeling van arbeidsmigranten. De kosten kunnen lager liggen voor arbeidsmigranten bij bijvoorbeeld grensoverschrijdende detacheringen, waar werkgevers onder bepaalde voorwaarden geen sociale premies in Nederland afdragen, maar in landen van herkomst (zie paragraaf 3.4). Uit een inventarisatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) op verzoek van dit IBO, blijkt dat sommige werkgevers legale dan wel illegale constructies toepassen bij de inzet van laagbetaalde arbeidsmigranten om de arbeidskosten te verminderen (zie bijlage 5). Het gaat bijvoorbeeld om illegale tewerkstelling van arbeidsmigranten, package deals met dure en ondermaatse huisvesting, onterecht ontslag op staande voet en schijnzelfstandigheid. Dergelijke misstanden worden vooral geconstateerd bij de groep laagbetaalde arbeidsmigranten en minder bij Nederlandse ingezetenen of de hoger betaalde arbeidsmigranten (waaronder kennismigranten). Dit

⁸⁸ Commissie Regulering van Werk (2020).

⁸⁹ CPB (2023).

⁹⁰ Ministerie van Financiën (2015).

⁹¹ De Commissie Regulering van Werk (2020) stelt als basisprincipe dat een hogere mate van flexibiliteit in een contract, des te minder risico's de werkgever loopt en des te goedkoper het vaak is om het werk gedaan te krijgen. Ook is het vaste contract relatief vast in Nederland, wat een prikkel is via een andere manier wendbaarheid te zoeken als werkgever.

⁹² CPB (2024).

komt doordat laagbetaalde arbeidsmigranten een lager reserveringsloon hebben en minder kansen hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt, onder andere door de duale arbeidsmarkt. Daardoor zijn zij eerder bereid of genoodzaakt te werken tegen slechte arbeidsvoorwaarden of in ongezonde omstandigheden. Ook zijn zij soms minder goed op de hoogte van hun rechten (zie ook hoofdstuk 4).

Illegale tewerkstelling – signaal NLA

Illegale tewerkstelling zorgt voor oneerlijke concurrentie tussen werkgevers en onzekerheid over inkomen bij arbeidsmigranten. Illegale tewerkstelling is het laten werken van buitenlandse werknemers zonder geldig verblijfsdocument of werkvergunning. Dit is een overtreding van de Wav. Deze constructie is aantrekkelijk voor een bepaalde groep werkgevers omdat er zo bespaard wordt op de arbeids(loon)kosten, zoals sociale premies, vakantiebijslag, verlof en opleidingskosten. Uit analyse van de Arbeidsinspectie blijkt dat de kostenbesparing die met overtreding van de Wav wordt behaald, gemiddeld 60% is van de reguliere arbeidskosten.⁹³ De huidige boete die werkgevers hiervoor krijgen als ze betrapt zijn, wordt bijna altijd binnen een jaar terugverdiend. Voor de arbeidsmigrant in kwestie bestaat er een grote afhankelijkheid van de werkgever met alle risico's van dien. Onder andere onderbetaling, erbarmelijke woon- en arbeidsomstandigheden en een hoge prestatie- en werkdruk. Arbeidsmigranten spreken niet altijd de taal waardoor ze ook niet op de hoogte zijn van hun arbeidsrechten. Dit kan leiden tot gevaarlijke werksituaties, vooral bij zware beroepen. De arbeidsmigrant heeft bovendien geen toegang tot reguleringen zoals loondoorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook wordt de zorgplicht van werkgevers niet ingevuld in geval van arbeidsongevallen. Er zijn voorbeelden van werknemers die na een arbeidsongeval direct op straat staan en aan hun lot worden overgelaten. Dit speelt ook bij zwangerschap.

Sectorstructuur

In Nederland neemt het aandeel laagproductieve sectoren in de totale werkgelegenheid toe en dit werk wordt steeds meer gedaan door arbeidsmigranten. De productiviteitsgroei in Nederland is de afgelopen decennia sterk gedaald van gemiddeld 2% in de periode 1996-2000 tot 0,3% in 2019-2023.⁹⁴ Een van de oorzaken hiervoor is een verschuiving van werkgelegenheid naar laagproductieve sectoren.⁹⁵ Uit figuur 3.6 blijkt dat de groei van sectoren waarin veel arbeidsmigranten werkzaam zijn, zoals de zakelijke verhuur en uitzendbureaus, bijdragen aan deze verschuiving. Daarbij rapporteert DenkWerk (2025) dat in de afgelopen tien jaar het aantal laagbetaalde banen drie keer zo snel is gegroeid ten opzichte van het aantal andere banen (+33% vs. +11%, waarbij laagbetaald tot 130% WML betreft). In hoofdstuk 2 kwam aan de orde dat het laagbetaalde werk in Nederland voor ongeveer 20% wordt ingevuld door mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

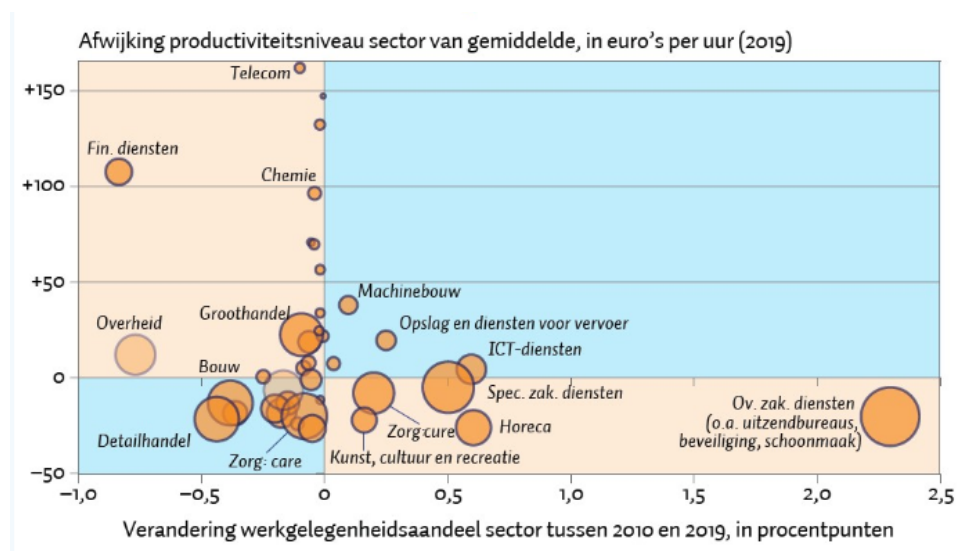
⁹³ Nederlandse Arbeidsinspectie (2024).

⁹⁴ Erken (2024).

⁹⁵ Idem

Figuur 3.6 Verandering werkgelegenheid en productiviteitsniveau

Bron: Erken (2024)



Een aantal sectoren in Nederland leunt op laagbetaalde arbeidsmigratie, in plaats van op innovatie.

De afhankelijkheid van arbeidsmigratie blijkt ook uit recente studies van SEO en de Rabobank.⁹⁶ Hierin wordt weergegeven hoe sectoren verschillend reageren op de huidige arbeidsmarktkrapte. Zo laat figuur 3.7 zien dat sommige sectoren, zoals de industrie, in relatief sterke mate reageren met de inzet van robots of AI. Andere sectoren, zoals de niet-specialistische zakelijke dienstverlening (o.a. uitzendbureaus), de landbouw, horeca en vervoer en opslag, reageren juist met het inzetten van arbeidsmigranten. Figuur 3.8 laat zien dat een toenemende inzet van arbeidsmigranten in de praktijk samen lijkt te gaan met minder innovatie als oplossing voor arbeidsmarktkrapte. Dat komt enerzijds doordat de inzet van technologie de noodzaak kan verminderen om arbeidsmigranten in te zetten. Anderzijds vermindert de beschikbaarheid van laagbetaalde arbeidsmigranten de prikkel om te investeren in arbeidsbesparende innovaties.⁹⁷ De kosten van de inzet van arbeidsmigranten (loonkosten) kunnen lager zijn dan die van arbeidsbesparende innovatie. Ook is het volgens SEO mogelijk dat de technologie nog niet voor handen of rendabel is, waardoor sommige bedrijven in bijvoorbeeld de (glas)tuinbouw momenteel alleen op huidige schaal kunnen overleven door de inzet van laagbetaalde arbeidsmigratie.⁹⁸ Daarnaast kan het faciliteren van arbeidsintensieve businessmodellen de doorbraak van innovatieve koplopers in een sector bemoeilijken. In dat geval kan ook de adaptatie van volgers in een sector achterblijven. Dit beeld is in lijn met de Staatscommissie (2024), die signaleerde dat arbeidsmigratie door sommige werkgevers als oplossing lijkt te worden gebruikt voor de arbeidsmarktkrapte, waardoor mogelijk feitelijk verlieslatende sectoren in de huidige omvang overeind blijven.

Als laagbetaalde arbeidsmigratie afneemt, dan zegt een deel van de bedrijven meer in te willen zetten op arbeidsbesparende innovatie.

Investeringen in arbeidsbesparende innovaties zijn gunstig. Het kan leiden tot productiviteitsgroei en verbeterde arbeidsvoorwaarden, wat de afhankelijkheid van laagbetaalde arbeidsmigratie vermindert.⁹⁹ In de Nederlandse Innovatie Monitor 2024 is aan bedrijven voorgelegd wat voor maatregelen ze zouden nemen bij een substantiële

⁹⁶ SEO (2023); Bijkerk, Dzambo en Treur (2024).

⁹⁷ Zie hoofdstuk 4 en het achterliggende CPB-rapport en de verwijzingen daarin.

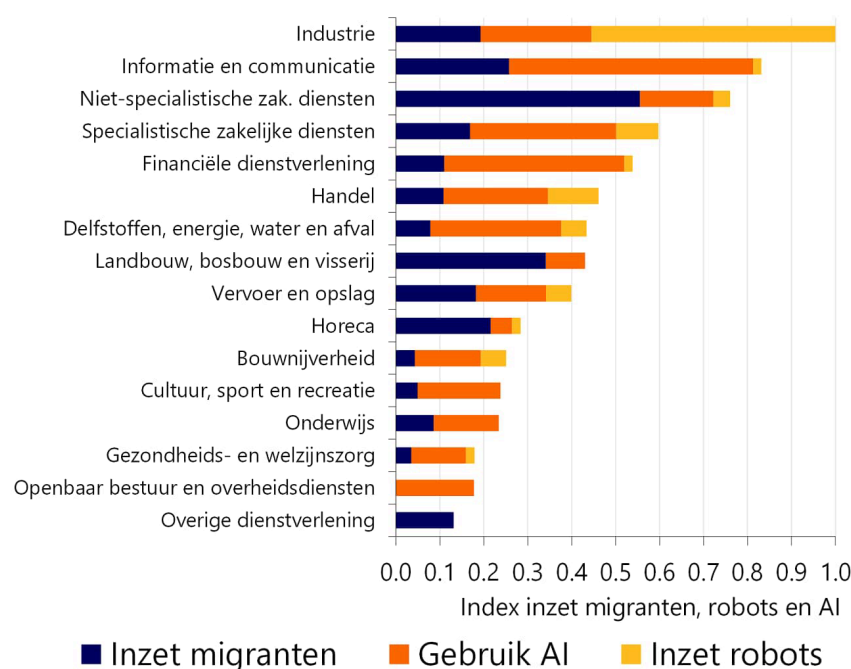
⁹⁸ SEO (2023)

⁹⁹ Zie Hoofdstuk 4 en de verwijzingen daarin.

inperking van arbeidsmigratie.¹⁰⁰ Daaruit blijkt dat gemiddeld 36% van de bedrijven in zou zetten op efficiënter werken zoals via robotisering en automatisering. Dit percentage ligt beduidend hoger voor bedrijven met veel praktisch geschoolde migranten (56%). Andere maatregelen zijn onder andere meer Nederlandse werknemers inhuren (51,6%, 67,1% voor bedrijven met veel praktisch geschoold werk), de productie afschalen (23,3%, 27,1% bij bedrijven met veel praktisch geschoold werk) of verplaatsen naar het buitenland (16,5%, 9,5% voor bedrijven met praktisch geschoold werk).

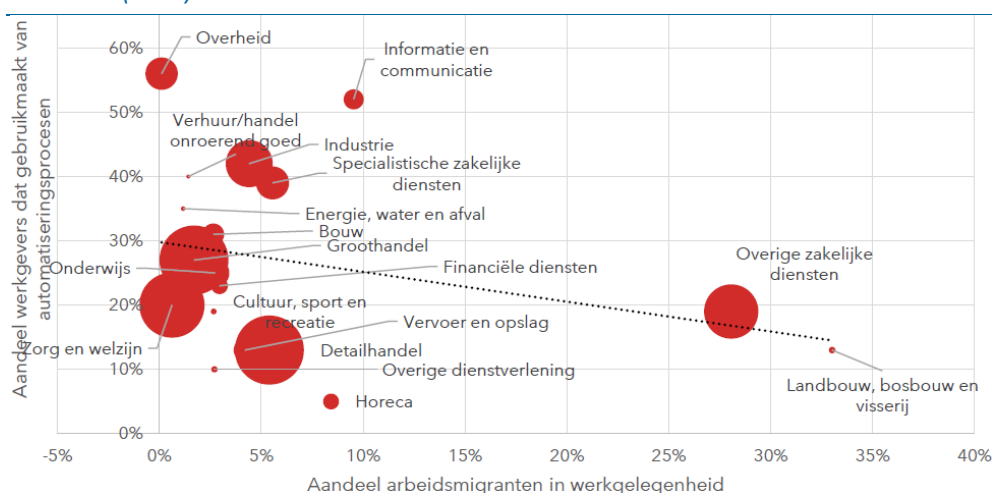
Figuur 3.7 Indicatie huidige inzet van migranten en het gebruik technologie op de arbeidsmarkt

Bron: Bijkerk, Dzambo en Treur (2024)



Figuur 3.8 Technologisering en arbeidsmigratie hangen negatief met elkaar samen

Bron: SEO (2023)



¹⁰⁰ SEO (2024). Nederlandse Innovatie Monitor 2024.

Beleid heeft effect op de sectorstructuur van de Nederlandse economie en beïnvloedt daarmee de sectorale vraag naar arbeidsmigratie. Overheidsbeleid kan via verschillende mechanismes invloed hebben op de arbeidsvraag. Het gaat dan onder andere om sectorale subsidies, fiscale regelingen, wet- en regelgeving, ruimtelijk orderingsbeleid en de mate waarin maatschappelijke kosten, gerelateerd aan bijvoorbeeld klimaat en stikstof, zijn ingeprijsd. Bijvoorbeeld een fiscale sectorale subsidie kan de productiekosten in Nederland verlagen en/of de vraag naar het product vergroten. Een hogere productie om aan deze vraag te voldoen, zal de sectorale vraag naar alle productiefactoren doen toenemen, inclusief de vraag naar arbeid, waardoor mogelijk het aantal arbeidsmigranten in deze sector toeneemt. Daarnaast leidt het niet volledig beprijzen van het gebruik van natuurlijk kapitaal (bijvoorbeeld schadelijke effecten van CO²- en stikstofuitstoot die niet meegenomen zijn in de prijs) tot meer productie dan maatschappelijk optimaal is en beïnvloedt het ook de sectorstructuur. Empirisch is niet bekend hoe dit indirecte beleid precies effect heeft op arbeidsmigratie in Nederland. Omdat het niet mogelijk is om in het tijdsbestek van dit IBO het volledige overheidsbeleid te evalueren, is gekozen om aan de hand van een aantal casussen het effect van overheidsbeleid op sectoren en specifiek de vraag naar arbeidsmigranten te belichten.

Casussen arbeidsmigratie-intensieve sectoren

Zie bijlage 4 voor volledige uitwerking casussen

Een aantal sectoren is uitgelicht om de relatie tussen indirect beleid en arbeidsmigratie te illustreren. Er zijn casussen uitgewerkt voor de vleessector, (glas)tuinbouw, bouw, logistiek en ICT-dienstensector. Deze sectoren zijn gekozen omdat er relatief veel arbeidsmigranten werken. De sectoren verschillen onderling in termen van hoog- en laagbetaald en daartussenin. Daarnaast kenmerken een aantal sectoren zich vanwege de onbeprijsde maatschappelijke kosten gerelateerd aan natuurlijk kapitaal.

In arbeidsmigratie-intensieve sectoren wordt veelvuldig gebruik gemaakt van flexibele arbeidscontracten en het vrij verkeer van personen en diensten binnen de EU. Zo valt op dat de logistiek, (glas)tuinbouw, de vleessector en de bouw gebruikmaken van veel laagbetaalde arbeidsmigranten uit de MOE-landen, veelal in dienst als uitzendkracht, zzp-er of gedetacheerde. Bijvoorbeeld in de (glas)tuinbouw is naar schatting ongeveer 42% van de werkenden arbeidsmigrant. Het aandeel arbeidsmigranten onder de uitzendkrachten in de land- en tuinbouw is 90%. In de vleessector is bijna 40% arbeidsmigrant. Minimaal twee derde hiervan is werkzaam als uitzendkracht, en van de arbeidsmigranten in directe dienst heeft een derde een flexibel contract. Een groot aandeel flexibele contracten kan erop wijzen dat sommige werkgevers flexibele arbeid ook inzetten voor structureel werk. Zo is er in de vleessector nauwelijks sprake van een seizoenpatroon.¹⁰¹

In de laagbetaalde arbeidsmigratie-intensieve sectoren werken arbeidsmigranten vaak kort. Werkenden in de vleessector hebben weinig ervaring met het werk in deze sector. De helft van de arbeidsmigranten met een flexibel contract heeft minder dan een jaar werkervaring in de vleessector. In de (glas)tuinbouw is 60% van de arbeidskrachten een tijdelijke seizoenkracht, dat hangt ook samen met seizoensgebonden teelten. Een deel van deze arbeidsmigranten blijft ook slechts maar voor een paar maanden in Nederland (maar komen in sommige gevallen wel jaarlijks wel terug). Andere arbeidsmigranten blijven en doen verschillende werkzaamheden.

Daarentegen werken er in de ICT-dienstensector meer arbeidsmigranten van buiten de EU en zijn deze ook vaker in vaste dienst. Deze sector is hoogproductief en de lonen liggen ook hoger dan bij de andere uitgewerkte sectoren. De

¹⁰¹ SEO (2022)

kennismigrantenregeling speelt een belangrijke rol bij het aantrekken van personeel in deze sector. Ander relevant beleid waar de sector gebruik van kan maakt zijn verschillende subsidies die innovatie stimuleren.

Verder valt op dat met name de (glas)tuinbouw profiteert van sectorale fiscale subsidies. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlaagd btw-tarief op sierteelt of het verlaagd energiebelastingtarief voor de (glas)tuinbouw. Daarnaast laat de casus van de vleessector zien dat niet alleen beleid direct op de sector gericht van belang is, maar ook beleid dat eerder in de waardeketen ingrijpt. Voor de vleessector is dat de veeteelt. Het beleid in de veeteelt kan ook de vleessector beïnvloeden.

De overheid investeert aanzienlijk in de bouwsector om het woningtekort aan te pakken, waardoor er ook vraag is naar arbeidsmigranten in de bouw. Zo werken er in 2020 56.000 arbeidsmigranten in de bouw. Om aan de woningbouwopgave van één miljoen extra woningen te voldoen, is er meer personeel nodig dan er nu is.

Regelgeving en ontwikkelingen omtrent arbeidsmigratie-intensieve sectoren in het buitenland kan het aantal arbeidsmigranten in Nederland beïnvloeden. In de logistieksector en specifieke distributiecentra kan een rol spelen dat nachtarbeid in België in principe verboden is en dat dit in Nederland wel is toegestaan, waardoor er hier meer distributiecentra ontstaan, inclusief de daaraan gekoppelde vraag naar arbeidsmigranten.

Daarnaast illustreren de casussen hoe sommige arbeidsmigratie-intensieve sectoren een relatief groot beslag leggen op ons natuurlijk kapitaal, afgezet tegen hun toegevoegde waarde. Een aantal sectoren gebruiken of verbruiken veel schaarse productiefactoren, zoals bijvoorbeeld stikstof-emissies, CO²-uitstoot, energiegebruik en landgebruik, afgezet tegen hun bijdrage aan de productiviteitsgroei of R&D.¹⁰² Zie ook figuur 3.9. Het gebruik hiervan resulteert in negatieve externe effecten die niet helemaal of onvolledig geprijsd zijn, zoals de uitstoot van broeikasgassen en stikstof-emissies.¹⁰³ In dat geval produceren de bedrijven in deze sectoren nu meer dan maatschappelijk optimaal is, nog los van de maatschappelijke effecten van arbeidsmigratie. Zie ook hoofdstuk 4.

¹⁰² CE Delft (2025), PWC (2025).

¹⁰³ PBL (2023).

Figuur 3.9 Commerciële sectoren vanuit drie perspectieven: positie in de economie, economische bijdrage en beslag op schaarse productiemiddelen.¹⁰⁴

Bron: PwC (2025)

Sector	Centraliteit	Bijdrage aan bbp	Arbeids-productiviteits-groei	Aandeel O&O-uitgaven	Index schaarse productie-factoren	Som van alle factoren
High/medium-tech industrie	100.0	42.5	71.2	100.0	49.3	363.0
Andere gespecialiseerdezakelijke dienstverlening	33.6	70.1	72.9	40.9	84.6	302.1
Groot- en detailhandel	42.2	100.0	66.1	11.9	54.4	274.6
Bouw	76.4	35.6	72.9	1.7	86.4	273.0
Low-tech industrie	38.7	27.2	100.0	8.4	79.0	253.3
Informatie en communicatie	25.0	34.1	64.4	33.0	86.2	242.7
Verhuur en andere ondersteunende dienstverlening	13.5	53.4	81.4	2.6	67.6	218.5
Financiële instelling	12.7	38.1	55.9	8.4	89.2	204.3
Horeca	6.3	11.1	83.1	0.0	100.0	200.5
Medium/low-tech industrie	30.1	12.4	50.8	5.8	71.7	170.8
Water en afval	1.5	0.0	64.4	0.4	85.9	152.2
Transport en opslag	23.3	30.9	54.2	2.4	16.7	127.5
Energievoorziening	1.8	11.6	76.3	1.0	23.7	114.4
Landbouw en visserij	9.2	10.7	83.1	5.1	0.0	108.1
Mijnbouw	0.0	4.7	0.0	0.3	96.9	101.9

Noot: Alle scores zijn min-max genormaliseerd en geschaald van 0 tot 100, behalve de laatste kolom.

3.3 Het aanbod van arbeidsmigratie

Naast de vraag naar arbeidsmigranten is ook het aanbod van arbeidsmigranten een relevante factor. In paragraaf 3.3 komen de factoren aan de orde die maken dat arbeidsmigranten zich aanbieden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het potentiële aanbod van arbeidsmigranten valt op basis van het juridisch kader onder te verdelen in arbeidsmigranten van binnen de EU/EFTA (hierna: EU), voor wie vrij verkeer van personen en diensten geldt, en niet-EU voor wie in beginsel een terwerkstellingvergunning (twv), een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) of een vergunning als kennismigrant nodig is om in Nederland te mogen (laten) werken.¹⁰⁵

Structurele factoren

Het potentiële aanbod van arbeidsmigranten vanuit de EU is sinds de eeuwwisseling sterk toegenomen, waarbij Nederland binnen de EU geldt als een belangrijk bestemmingsland.

In totaal bestaat de beroepsbevolking in de Europese Unie in 2024 uit bijna 200 miljoen personen. Zoals ook in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.1 beschreven, weten steeds meer arbeidsmigranten en meereizende gezinsleden vanuit andere EU-landen hun weg naar Nederland te vinden. De grootste toename komt vanuit de Midden- en Oost-Europese-landen (MOE-landen), samenhangend met de toetreding van die landen tot de EU en de grote loonverschillen tussen Nederland en deze regio.

¹⁰⁴ Hoe donkerder geel het vakje, hoe centraler de bedrijfstak, hoe hoger het aandeel in het BBP, hoe hoger de arbeidsproductiviteitsgroei en hoe hoger het aandeel in R&D investeringen, en hoe lager het beslag op schaarse productiemiddelen.

¹⁰⁵ Het vrij verkeer van personen (waaronder werknemers) en diensten geldt in het algemeen ook voor de burgers van Zwitserland en van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER), namelijk Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

Deze toename illustreert ook dat een eventuele nieuwe uitbreidingsronde van de EU tot meer arbeidsmigranten in Nederland kan leiden.

Een belangrijke verklaring voor het aanbod van arbeidsmigranten zijn de relatieve loonverschillen met de herkomstlanden. Dit geldt voor zowel arbeidsmigranten van binnen als buiten de EU. Arbeidsmigranten vertrekken vooral naar een ander land als een verhuizing voldoende financieel voordeel oplevert.¹⁰⁶ Hoewel sprake is van loonconvergentie met MOE-landen, liggen Nederlandse lonen nog altijd beduidend hoger. Figuur 3.10 laat zien dat ondanks enige loonconvergentie het Nederlandse minimumloon in 2024 gecorrigeerd naar koopkrachtpariteit nog altijd dubbel zo hoog was als in Bulgarije en respectievelijk 1,5 keer en 1,25 zo hoog als in Roemenië en Polen. Niet alleen de verhouding tussen reële lonen zijn relevant maar ook de nominale lonen, omdat een gedeelte van wat in Nederland wordt verdiend in het land van herkomst wordt uitgegeven.¹⁰⁷ Daarnaast laat figuur 3.11 zien dat het minimumloon in Nederland in 2018 gecorrigeerd naar koopkrachtpariteit ongeveer vergelijkbaar was met het mediane loon in Polen en beduidend hoger was dan de mediane lonen in andere MOE-landen. Voor ongeveer de helft van de Poolse werknemers – en meer in het geval van andere MOE-landen zoals Bulgarije of Hongarije – betekent een baan tegen het Nederlandse minimumloon een loonsverhoging. Het reële minimumloon ligt ook hoger in Nederland ten opzichte van andere grote niet-EU landen, zoals Turkije.¹⁰⁸

Het arbeidsaanbod van migranten uit de huidige Europese Unie zal naar verwachting afnemen door inkomensconvergentie en vergrijzing. Figuur 3.10 laat zien hoe gecorrigeerd naar koopkrachtpariteit de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt van belangrijke herkomstlanden dichterbij het Nederlandse niveau komen te liggen. Dit laat zien dat er economische convergentie in Europa plaatsvindt en waarschijnlijk ook nog verder zal plaatsvinden, wat leidt tot minder aanbod van arbeidsmigranten uit die regio in de toekomst. Verder vooruitkijkend is relevant dat door vergrijzing het arbeidsaanbod in de Europese Unie zal afnemen. In 2050 telt de Europese beroepsbevolking naar verwachting 95 miljoen minder mensen dan in 2015.¹⁰⁹ Een aantal van de huidige herkomstlanden van laagbetaalde arbeidsmigranten vergrijst namelijk sneller en in hogere mate dan Nederland.¹¹⁰ Een consequentie hiervan kan zijn dat in de toekomst het arbeidsaanbod uit landen buiten de EU een grotere rol speelt. Daar heeft het directe migratiebeleid mogelijk meer effect op. Anderzijds zetten sommige werkgevers ook nu al in op detachering van derdelanders in het kader van het vrij verkeer van diensten in de EU. Daar is beperkte sturing op mogelijk, zie ook paragraaf 3.4 en bijlage 5.

¹⁰⁶ Harris & Todaro (1970).

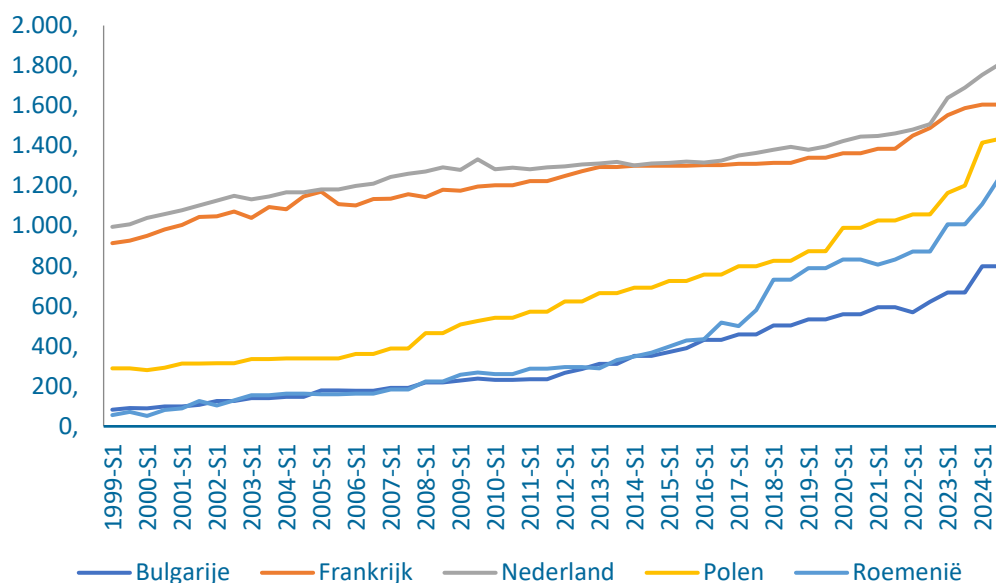
¹⁰⁷ Jennissen (2007).

¹⁰⁸ OECD, *Data Explorer: Real minimum wages at constant prices in 2023*.

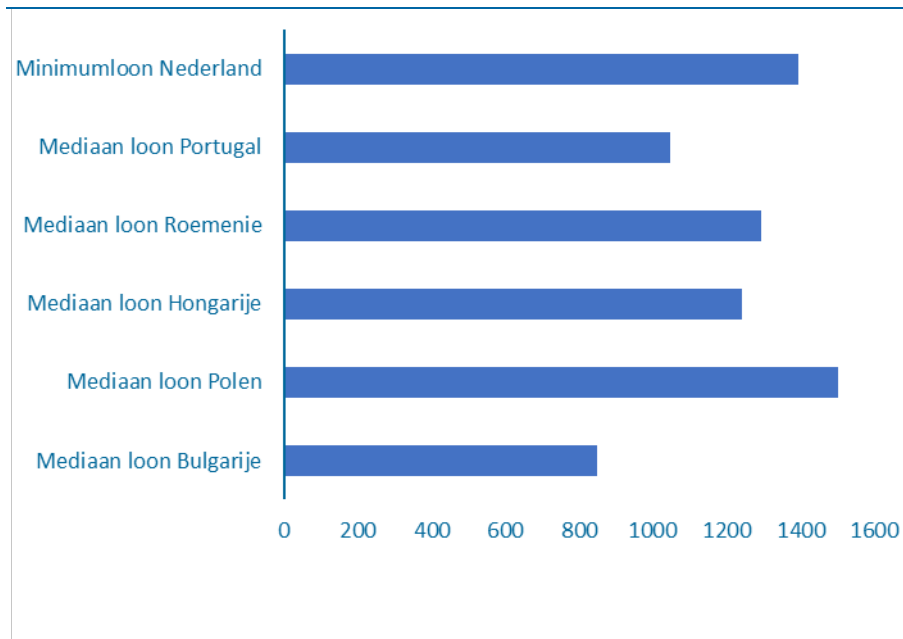
¹⁰⁹ Kenny & Yang (2021).

¹¹⁰ WRR (2024).

Figuur 3.10 Ontwikkeling minimumloon in enkele Europese landen (koopkrachtgecorrigeerd)
Bron: Eurostat (eigen bewerking)



Figuur 3.11 Minimumloon Nederland vergeleken modaal loon andere EU-landen, 2018, euro's per maand, koopkrachtgecorrigeerd
Bron: Eurostat (eigen bewerking)



Naast loonverschillen zijn ook andere factoren relevant, zoals de economische situatie in het herkomstland of de omvang van een migrantennetwerk in Nederland. In sommige herkomstlanden zoals Spanje, Italië en Portugal ligt de werkloosheid bijvoorbeeld een stuk hoger dan in Nederland, met name voor jongeren. Daarnaast kan een gemeenschap van mensen van een bepaalde nationaliteit of cultuur die al woonachtig is in Nederland, anderen met diezelfde nationaliteit of cultuur aantrekken om hier te komen wonen. Deze netwerken verlagen de kosten van emigratie en maken daarmee de stap om te emigreren naar Nederland kleiner; zowel de psychische kosten van migratie als de kosten van huisvesting worden verlaagd door een netwerk in het land van aankomst. Een voorbeeld is dat er relatief veel Bulgaren met een Turkse etniciteit naar Nederland

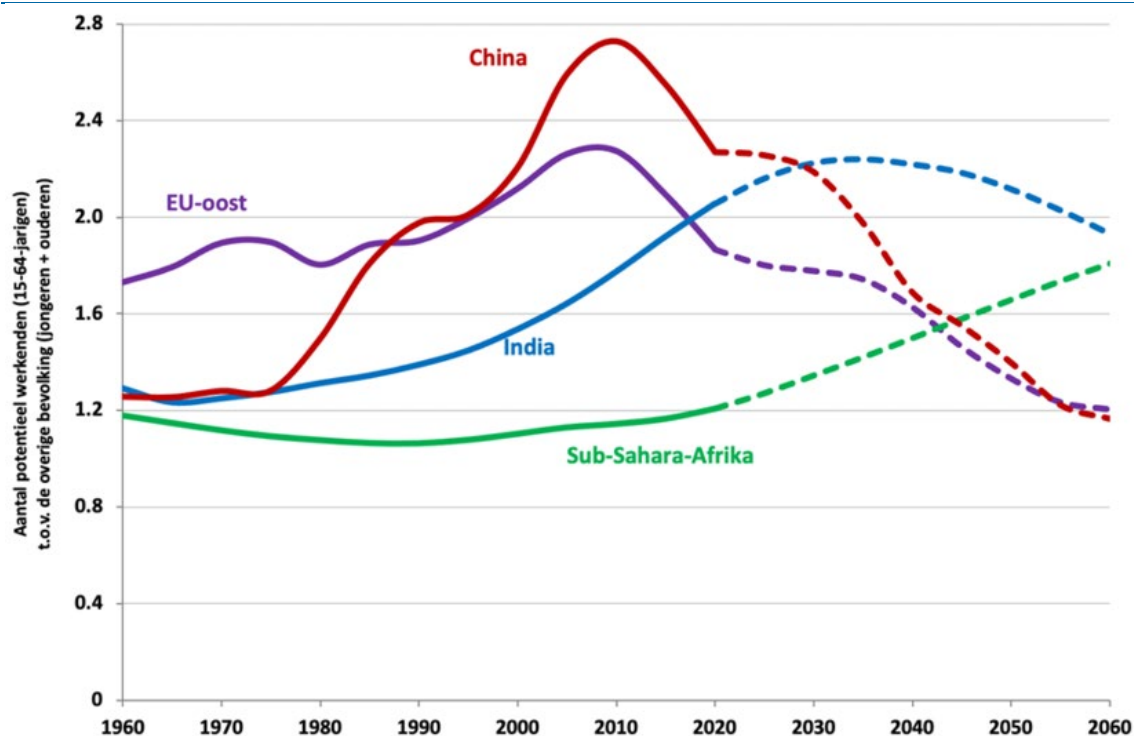
komen, deze worden aangetrokken door Nederlands-Turkse werkgevers die de taal delen.¹¹¹ Het delen van taal speelt namelijk ook rol waarom mensen naar Nederland komen, waarbij de kosten van het leren van een nieuwe taal vaak een belemmering vormt.¹¹²

Voor kennismigranten zijn het leefklimaat, loopbaanmogelijkheden, kennisinfrastructuur, sociale en financiële overwegingen ook belangrijke pull-factoren voor Nederland.¹¹³ Zo wordt de veiligheid en het groen in Nederland gewaardeerd door kennismigranten. Verder heeft Nederland een goede infrastructuur en zijn er mogelijkheden voor scholing voor kennismigranten en hun kinderen. Tegelijkertijd hebben kennismigranten behoefte aan ondersteuning bij het leven in Nederland en het integreren in de Nederlandse samenleving. Ook hebben zij behoefte aan mogelijkheden om Nederlands te leren. De kosten voor levensonderhoud en huisvesting vallen tegen.

De komende decennia zal een verschuiving plaatsvinden van regio's in de wereld waar er een ruim arbeidspotentieel beschikbaar is.¹¹⁴ Uit de onderstaande figuur van de WRR (figuur 3.12) blijkt dat vanaf ongeveer 2030 een daling optreedt van het potentieel aantal werkenden ten opzichte van de overige bevolking in China en Oost-Europa. Deze regio's zullen te maken krijgen met een krappere arbeidspotentieel. Dat kan tot gevolg hebben dat het arbeidsaanbod vanuit deze regio's afneemt, of dat deze regio's zelf meer arbeidsmigranten moeten aantrekken om banen in bijvoorbeeld de zorg te vervullen. Naast deze verhouding is ook het absolute aantal werkenden relevant; zoals eerder genoemd neemt de Europese beroepsbevolking ook in absolute zin af. In Sub-Sahara Afrika is nog wel een stijgende lijn te zien richting 2060.

Figuur 3.12 Ontwikkeling arbeidsaanbod komende decennia

Bron: WRR (2024)



¹¹¹ Gijsberts, Mérove & Lubbers, Marcel. (2013).

¹¹² Sprenger (2021).

¹¹³ Regioplan (2018, 2024).

¹¹⁴ Het arbeidspotentieel van buiten de EU in de toekomst is onzeker door factoren die leiden tot asielmigratie, studiemigratie en migratie door klimaatverandering.

Bij het aantrekken van kennismigranten speelt er met name een competitieprobleem, geen demografisch probleem.¹¹⁵ Steeds meer mensen in de wereld hebben toegang tot hoger onderwijs, zowel in Nederland en Europa als daarbuiten. Bijvoorbeeld in Latijns-Amerika is er een diploma-expansie. Daarmee is er nu en in de toekomst voldoende aanbod van hoogopgeleide mensen wereldwijd. Dat vraagt wel om het aantrekken van kennismigranten via (online) campagnes en dat Nederland een voldoende aantrekkelijke bestemming moet zijn. Steeds meer landen proberen actief talent aan te trekken, zoals Duitsland die het aantal jaarlijkse werkvergunningen voor Indiase hoogproductieve arbeidsmigranten flink verhoogt voor de zorg en de IT-sector.

Arbeidsmigratie in Europees perspectief

Binnen Europa leidt het vrije verkeer van personen, goederen en diensten tot arbeidsmobiliteit. Dit betekent ook dat werkenden bij een economische crisis de mogelijkheid hebben om in een ander land te gaan werken. Voor de landen die gezamenlijk tot de Eurozone behoren, is dit mechanisme zelfs essentieel om een optimale muntunie te kunnen vormen. In de praktijk is er echter geen perfecte arbeidsmobiliteit binnen de EU; slechts 3,8 procent van de beroepsbevolking verbleef in 2023 in een ander Europees land.¹¹⁶ Hier spelen verschillende belemmeringen een rol, zoals taalbarrières en hogere zoek- of verhuiskosten, verbonden aan een verhuizing naar het buitenland.

Arbeidsmigratie naar West-Europa vergroot de vraag naar beschikbaar personeel in MOE-landen, resulterend in een toenemend aantal arbeidsmigranten van buiten de EU in deze landen. In West-Europese landen is er vraag naar arbeidsmigranten vanwege vergrijzing en een tekort aan beschikbare en geschikte arbeidskrachten. Door de komst van arbeidsmigranten uit de MOE-landen, daalt het arbeidsaanbod in deze landen en kampen ook zij met arbeidstekorten. Het gevolg hiervan is dat werkgevers in deze landen ook arbeidsmigranten aantrekken, maar dan voornamelijk van buiten de EU. In Roemenië heeft de regering bijvoorbeeld 42.000 werkvisa afgegeven in 2023 aan arbeidsmigranten uit Zuidoost-Azië om het aantal arbeidskrachten aan te vullen.¹¹⁷ De meesten kwamen uit Sri Lanka, Bangladesh en Nepal. De werkgever in is Roemenië verantwoordelijk voor het aanvragen van de vergunning. Arbeidsmigratie naar de welvarende regio's in Europa heeft dus ook gevolgen voor de arbeidsmarkt in de herkomstregio's, en vervolgens voor armere regio's buiten de Europese Unie.

Beleid: direct migratiebeleid

EU-burgers kunnen om verschillende redenen naar Nederland komen, zoals werk, gezinshereniging of -vorming of studie. Zij ontleen hierbij hun rechten aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daarop gebaseerde regelgeving.¹¹⁸

EU-burgers hebben het recht om zich in Nederland te vestigen en daarbij gelijk behandeld te worden als Nederlanders op basis van het principe van *vrij verkeer van personen*, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen.¹¹⁹

Ondernemingen uit lidstaten van de EU, EER of Zwitserland kunnen door het *vrij verkeer van diensten* werknemers tijdelijk ter beschikking stellen in Nederland (detachering). Dit kan bijvoorbeeld voor de uitvoering van een transnationale dienstverrichting. Het kan gaan om

¹¹⁵ WRR (2025).

¹¹⁶ European Commission. (2025).

¹¹⁷ M. Arif Ullah. 2024. Romania: 42,000 work permits granted to South Asian migrants in 2023. Infomigrants.net

¹¹⁸ Het gaat daarbij om drie soorten mobiliteit binnen de EU. Allereerst om het vrij verkeer van personen (artikel 45-54 VWEU). Het vrije verkeer van personen en verblijf is geregeld in de richtlijn vrij verkeer (2004/38).¹¹⁸ Voor werknemers is daarnaast ook de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (492/2011)¹¹⁸ van toepassing. Tot slot, kan in het kader van detacheringen op grond van het vrij verkeer van diensten ook migratie plaatsvinden (art. 56 VwEU en art. 57 VwEU). Dit is geregeld in de richtlijnen 96/71 2018/875. Wat betreft de handhaving met betrekking tot detachering gaat het om richtlijn 2014/67.

¹¹⁹ Het vrij verkeer van personen (waaronder werknemers) en diensten geldt in het algemeen ook voor de burgers van Zwitserland en van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER), namelijk Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

werknemers afkomstig uit de EU, maar ook om werknemers met een herkomst van buiten de EU, zogeheten detachering van derdelanders. Uit de cijfers blijkt dat de groep gedetacheerde derdelanders toeneemt. In 2024 waren dit ruim 27.000 arbeidsmigranten, voornamelijk afkomstig uit Oekraïne, Wit-Rusland, India en Brazilië. Daarmee is deze groep groter dan de groep kennismigranten, waarvoor in 2024 19.560 verblijfsvergunningen zijn verleend.¹²⁰

Naast de genoemde detachering van derdelanders zijn er voor werkgevers van arbeidsmigranten van buiten de EU in beginsel drie sporen: de tewerkstellingsvergunning (twv), de gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (gvva) en de kennismigrantenregeling. Deze regelingen vloeien voort uit de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het wettelijk kader voorziet naast de twv, de gvva en de kennismigrantenregeling in verschillende kleinere regelingen voor specifieke doelgroepen, zoals voor wetenschappelijk onderzoekers. Als een persoon van buiten de EU naar Nederland komt om te werken, dan valt dat onder de noemer regulier verblijf. Wie langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, heeft een verblijfsvergunning regulier (vvr) nodig. Voor arbeid geldt als hoofdregel dat de werkgever een gvva moet aanvragen. Op het moment dat een arbeidsmigrant van buiten de EU maximaal drie maanden in Nederland wil werken, heeft de werkgever alleen een twv nodig. Het verblijf kan dan plaatsvinden op basis van het paspoort, in beginsel in combinatie met een visum kort verblijf.¹²¹

Voor arbeidsmigranten van buiten de EU geldt een restrictief beleid met verschillende criteria vormgegeven in de Wav. Als vreemdelingen van buiten de EU naar Nederland willen komen voor werk in loondienst van een werkgever, toetst het UWV bij de aanvraag van een gvva of twv aan de criteria die zijn vastgelegd in de Wav. Het gaat om de volgende criteria: 1. de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod (Nederlanders, overige EU-burgers en derdelanders die mogen werken zonder werkvergunning); 2. tijdige melding van de vacature; 3. de wervingsinspanningen om prioriteitgenietend aanbod te vinden; 4. de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld of het bruto maandloon marktconform is, dat wil zeggen zoals in de sector gebruikelijk is en ten minste gelijk is aan het minimumloon); 5. aanwezigheid van passende huisvesting; 6. eerdere overtredingen/misstanden bij de werkgever. De eerste drie punten worden gezamenlijk ook wel de arbeidsmarkttoets genoemd. Met de toets op prioriteitgenietend aanbod bekijkt UWV of iemand vanuit de EU/EER/Zwitserland de beoogde arbeidsfunctie kan vervullen. Als dat het geval is, zal geen vergunning worden afgegeven. Voor sommige groepen bestaan uitzonderingen op de arbeidsmarkttoets. Twv aanvragen handelt het UWV zelf af. Bij gvva aanvragen geeft het UWV op basis van de toetsing op de bovengenoemde criteria een advies en verstuurt deze aan de IND. De IND beslist vervolgens over de aanvraag voor de verblijfsvergunning.¹²² Via deze route kunnen vakkrachten al naar Nederland komen, mits bij hun aanvraag aan de bovengenoemde criteria wordt voldaan.

Bij de meeste verblijfsvergunningen, gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid was er sprake van vrijstellingen van criteria. Het UWV heeft in 2023 in totaal 4.090 positieve adviezen afgegeven na toetsing aan de criteria in de Wav om langer dan drie maanden in Nederland te werken. Bij het merendeel van die positieve adviezen (2.720) is niet getoetst op prioriteitgenietend aanbod, omdat de aanvrager aanspraak kon maken op een vrijstellingsregeling. Nederland kent een aantal (sub)regelingen waarbij men gedeeltelijk of volledig is vrijgesteld van de criteria in de Wav. Dit varieert van het leren werken met machines, regelingen voor artiesten, profvoetballers, werknemers die langdurig hebben gewerkt op een mijnbouwinstallatie, op het continentaal plat of op een Nederlands zeeschip tot geestelijk bedienaren. Als men valt onder een

¹²⁰ Staat van Migratie 2025.

¹²¹ Het kan zich voordoen dat een migrant langer dan drie maanden in Nederland verblijft en dat voor zijn of haar arbeid enkel een twv nodig is. Het gaat dan om iemand die al in het bezit is van een verblijfsvergunning voor een ander doel dan arbeid, bijvoorbeeld vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd of studenten. Arbeid is dan niet het hoofddoel van het verblijf. Het UWV is verantwoordelijk voor de toetsing of werkgevers voldoen aan de criteria van de Wav.

¹²² Dit is de procedure voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor verblijf langer dan 3 maanden. Migranten die voor een ander doel dan werk (gezin, studie, asiel) naar Nederland komen of minder dan 3 maanden in Nederland verblijven, hebben een Tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig om aan de slag te kunnen bij een werkgever waarbij de toetsing aan de Wav identiek is als de toetsing tijdens de GVVA procedure. Er kunnen uitzonderingen gelden.

(gedeeltelijke) vrijstelling, vindt er nog wel een toetsing van de arbeidsovereenkomst aan de arbeidsvoorwaarden plaats. In aanvulling daarop gelden er specifieke toegangseisen per regeling.

De kennismigrantenregeling is meer uitnodigend en 'gebruiksvriendelijk'. Hiervan wordt ook veel meer gebruik gemaakt dan van de gvva voor arbeid in loondienst. Zo werden in 2023 ruim 14.870 verblijfsvergunningen afgegeven aan kennismigranten. Dit is circa drie keer zo veel als het aantal verleende gvva's.¹²³ De kennismigrantenregeling is bedoeld om de kenniseconomie te stimuleren door kenniswerkers aan te trekken en te behouden. Een werkgever komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning als aan verschillende voorwaarden wordt voldaan. Op basis hiervan wordt ook verondersteld dat een arbeidsmigrant een kenniswerker is. Zo moet het overeengekomen loon ten minste € 4.171 (bij een leeftijd jonger dan 30 jaar) bruto per maand bedragen of ten minste € 5.688 (bij een leeftijd van 30 jaar en ouder) bruto per maand, exclusief vakantiegeld. Bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Ook moet het overeengekomen loon marktconform zijn en dient de werkgever een door de IND erkend referent te zijn. Voor bepaalde groepen geldt een lager salariscriterium: bij recent afgestudeerden moet het overeengekomen loon ten minste bruto € 2.989 bedragen. Vreemdelingen die in Nederland komen werken als wetenschappelijk onderzoeker (niet zijnde onderzoekers in de zin van de onderzoekersrichtlijn), gastdocent aan een instelling voor hoger onderwijs of als artsen in opleiding, zijn vrijgesteld van het looncriterium.

De kennismigrantenregeling kent een veel kortere en eenvoudigere procedure dan de gvva. Doordat gewerkt wordt met een systeem van erkend referentschap, kan de procedure van de kennismigrantenregeling in de regel in (zeer) korte tijd worden afgerond: er geldt een streeftermijn van twee weken.¹²⁴ Wel moet de werkgever eerst eenmalig een procedure hebben doorlopen voor het verkrijgen van de status van erkend referent. Bij deze status horen naast rechten ook plichten. De IND en ook de NLA zien erop toe dat erkend referenten zich aan deze plichten houden en aan de voorwaarden voor het erkend referentschap blijven voldoen. Kennismigranten die al eerder werkzaam zijn geweest in een ander land zijn positief over deze procedure ten opzichte van andere landen. Ze vinden de aanvraagprocedure eenvoudig en waarderen dat de procedure vaak korte doorlooptijden kent.¹²⁵ De verblijfsvergunning van een kennismigrant is eenvoudiger verlengbaar, en kent ook een langere maximale geldigheidsduur dan de gvva: maximaal vijf jaar in plaats van drie. Er zijn wel signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze toelatingsregelingen, zie de box hieronder.

Kennismigrantenregeling – signaal NLA

In de praktijk ziet de Arbeidsinspectie voorbeelden van misbruik en oneigenlijk gebruik, onder meer als gevolg van de type voorwaarden van deze regeling zoals het looncriterium. Zo constateert de Arbeidsinspectie dat arbeidsmigranten soms op papier aan de voorwaarden voor kennismigranten voldoen vanwege een hoog salaris, maar achteraf een gedeelte van hun salaris moeten inleveren bij de werkgever. De Arbeidsinspectie treft 'kenniswerkers' aan die werken als horecamedewerker, verkoper, schoonmaker of kabellegger. In sommige gevallen zijn ze ook hun eigen erkend referent. Nadelige gevolgen zijn dat oneigenlijk gebruik en misbruik van de kennismigrantenregeling ertoe kan leiden dat kenniswerkers onder valse voorwaarden naar Nederland worden gehaald en vervolgens in een kwetsbare positie worden gebracht, zoals het geen toegang hebben tot de bankrekening die op hun naam staat en onder miserabele omstandigheden of tegen disproportionele kosten worden gehuisvest. Zij kunnen slachtoffer worden van mensenhandel, arbeidsuitbuiting of mensensmokkel.

¹²³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024).

¹²⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024).

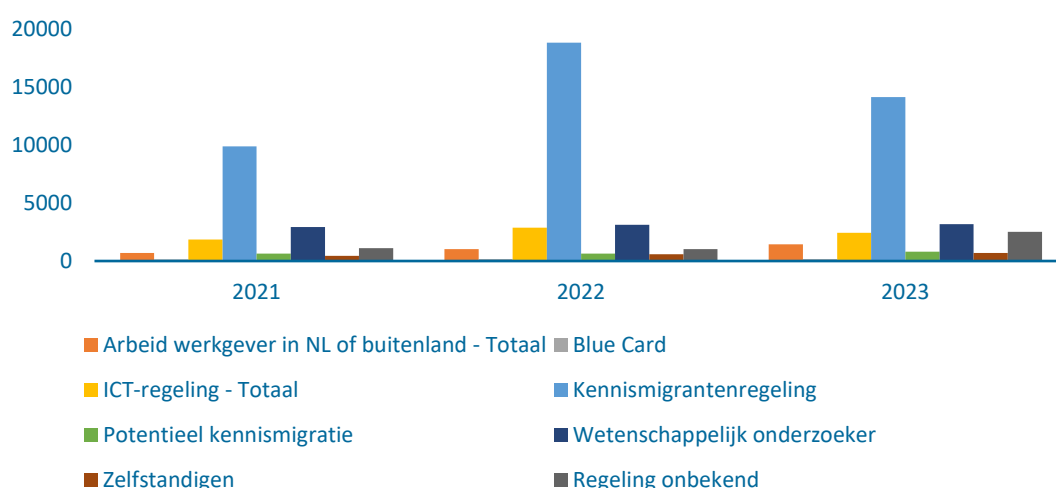
¹²⁵ Regioplan (2018).

Er bestaan veel verschillende regelingen binnen het directe arbeidsmigratiebeleid, zoals ook de Adviesraad Migratie aangeeft.¹²⁶ Voor elk regeling gelden specifieke voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van een andere verblijfsduur. Sommige regelingen volgen deels uit Europese richtlijnen of zijn ingesteld om maatwerk te bieden aan specifieke doelgroepen, zoals artiesten en profvoetballers. Ook zijn er nog aanvullende regelingen voor specifieke kennismigranten, zoals de Europese blauwe kaart, regelingen voor wetenschappelijke onderzoekers, intra-corporate transferees en medewerkers die op een buitenlandse vestiging van een internationaal bedrijf werken, verblijfsvergunningen voor zelfstandig ondernemers, de zoekjaarvergunning voor studenten (potentieel kennismigratie) en de pilotregeling voor essentieel personeel van een start-up. In figuur 3.13 zijn de regelingen te zien op basis waarvan niet-EU arbeidsmigranten in Nederland zijn binnengekomen. Hieronder kunnen weer subregelingen vallen. Onder 'Arbeid werkgever in NL' vallen de vergunningsaanvragen voor arbeidsmigranten met een werkgever in Nederland, waaronder tot voor kort ook de subregeling voor Aziatische koks. Onder 'Arbeid werkervaring' vallen de mensen met een buitenlandse nationaliteit die naar Nederland willen komen om stage te lopen of werkervaring op te doen. Ook zij hebben over het algemeen een gvva nodig.¹²⁷

Ook stuurt het directe arbeidsmigratiebeleid nu niet specifiek op de toegevoegde waarde van arbeidsmigranten aan de brede welvaart van Nederland of op de sectoren waarin zij werkzaam zijn.¹²⁸ Bij de kennismigrantenregeling wordt iemand verondersteld hoogopgeleid te zijn en specialistische vaardigheden mee te brengen op basis van het voldoen aan een looncriterium. Er is expliciet voor het looncriterium gekozen, omdat het loon de uitdrukking is van de waarde van de werknemer op de arbeidsmarkt. Dit is een objectief, eenduidig en toetsbaar criterium. Bij deze regeling wordt niet meegewogen in welke sector de arbeidsmigrant gaat werken, de toegevoegde waarde van die sector en de maatschappelijke baten en kosten van deze specifieke arbeidsmigrant. Ook kan een vakkracht of middelbaar opgeleid persoon die niet aan de inkomenseis voldoet, niet op basis van deze regeling binnenkomen. Via de gvva wordt er wel eerst getoetst in hoeverre er personen zijn in Nederland die het werk kunnen doen waarvoor een migrant wordt verzocht. Ook wordt hierbij gekeken naar passende huisvesting en eventuele eerdere misstanden bij de werkgever. Tegelijkertijd neemt ook deze regeling niet alle maatschappelijke baten en kosten van de des betreffende arbeidsmigrant mee of van de sector waar de migrant werkzaam in zal zijn.

Figuur 3.13 Bevolking op 31 december met niet-EU/EFTA-nationaliteit binnengekomen in de periode 2014-2023, naar migratieregeling

Bron: CBS Dashboard migratiemotieven



¹²⁶ Adviesraad Migratie (2024).

¹²⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024).

¹²⁸ Adviesraad Migratie (2024).

Beleid: fiscaliteit

De ETK-regeling verlaagt de kosten van emigreren, maar heeft geen effect op de samenstelling van bedrijven en de arbeidsmigranten hier in Nederland.¹²⁹

Het doel van de Extra Territoriale Kosten (ETK)-regeling is om een gelijk speelveld te creëren tussen Nederlandse en buitenlandse arbeidskrachten, door de mogelijkheid te bieden extraterritoriale kosten (de extra kosten van het verblijf buiten het land van herkomst) onbelast te vergoeden. Wel is het zo dat onder de ETK-regeling ook kostenposten vallen die niet per se bijdragen aan een gelijk speelveld. Zo vallen ook meerkosten voor levensonderhoud ten opzichte van het herkomstland onder de ETK-regeling. Een ingekomen werknemer ontvangt echter Nederlands loon (minimaal het wettelijk minimumloon), waarvan gesteld kan worden dat dit (hogere) Nederlandse loon rekening houdt met het Nederlandse prijspeil. De ingekomen ETK-gebruikers zijn hoofdzakelijk laagbetaalde arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Uit de evaluatie van SEO blijkt dat de omvang van de ETK beperkt is ten opzichte van het verdiende loon van arbeidsmigranten. De ETK-regeling is volgens de evaluatie van SEO in 2024 beperkt doelmatig.¹³⁰ Dit volgt uit de conclusie dat de regeling deels niet gebruikt wordt, en veel uitvoeringslasten met zich mee kan brengen.

De 30%-regeling voor buitenlandse werknemers (ook wel bekend als expatregeling), trekt naar verwachting ongeveer 11.000 kennismigranten per jaar extra aan naar Nederland.¹³¹

De expatregeling is een verbijzondering van de ETK-regeling. Het feitelijke doel van de regeling is hetzelfde: de regeling voorkomt dat kosten om in Nederland te komen werken worden belast als loon, zoals reiskosten en extra kosten voor huisvesting.¹³² Een werkgever mag op dit moment 30% van het loon tot de Balkenende-norm tot maximaal vijf jaar onbelast vergoeden aan de werknemer. SEO (2024) concludeert dat de regeling in veel gevallen meer financieel voordeel oplevert voor migranten dan dat zij aan kosten maken. Dit in tegenstelling tot een eerder onderzoek.¹³³ Deze expatregeling is gericht op werknemers met een specifieke deskundigheid die in Nederland niet of schaars aanwezig is en geldt zowel voor werknemers van binnen als buiten de EU. Voor het aantonen van die specifieke deskundigheid geldt een inkomensnorm, die ieder jaar wordt geïndexeerd. In 2025 is sprake van een specifieke deskundigheid als een werknemer een belastbaar loon heeft dat meer is dan €46.660. De regeling lijkt op dit moment succesvol in het aantrekken van extra kennismigranten naar Nederland.¹³⁴ SEO (2024) stelt dat de salarishnorm passend is bij de arbeidsvraag.¹³⁵ Vanaf 2027 wordt het percentage van 30% verlaagd naar 27%, en wordt de salarishnorm verhoogd (50.436 in 2027 op basis van prijspeil 2024).

De beleidsaanpassingen in de expatregeling beïnvloeden in hoeverre en welke kennismigranten naar Nederland komen.

In 2012 werd de expatregeling hervormd en een inkomensgrens geïntroduceerd. Hiervoor moesten werkgevers aantonen dat een kennismigrant specifieke vaardigheden had om de fiscale korting te verkrijgen. Deze hervorming leidde vooral tot een toename van de kennismigranten met een inkomen *nét* boven de inkomensgrens, met name niet-EU arbeidsmigranten werkzaam in de zakelijke dienstverlening. De kennismigranten met hogere inkomens hadden voor de hervorming over het algemeen al toegang tot de expatregeling.¹³⁶ De expatregeling is in 2019 versoepeld in termen van termijnen; van acht naar vijf jaar. Deze aanpassing leidde tot 16% minder instroom van hoogopgeleide migranten, en met name van de hoogste inkomensgroep.¹³⁷ Doordat de hoogste inkomensgroep sterker op deze wijziging reageert dan de lagere inkomensgroepen, kan de verhoging van de salarishnorm gunstig zijn voor de overheidsinkomsten, volgens SEO (2025). Dit komt doordat kennismigranten rond het salariscriterium een relatief lage elasticiteit hebben ten opzichte van de grootverdieners en minder worden beïnvloed door de expatregeling in hun keuze om wel of niet in Nederland te gaan werken.

¹²⁹ SEO (2024b).

¹³⁰ *Idem*

¹³¹ SEO (2024b).

¹³² Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkomstenbelasting/belastingvoordeel-buitenlandse-werknemers>

¹³³ Dialogic (2017).

¹³⁴ *Idem*

¹³⁵ SEO (2024b).

¹³⁶ Muller et al. (2023)

¹³⁷ SEO (2025c).

Om meer talent, waaronder kennismigranten, aan te trekken voor specifiek start-ups en scale-ups, wordt naar verwachting vanaf 2027 een nieuwe fiscale regeling ingevoerd. Vanaf 2027 worden start-ups en scale-ups beter in staat gesteld om aan medewerkers, waaronder mogelijk (kennis)migranten, aandelenopties toe te kennen. Dit verloopt middels de *fiscale regeling werknemersopties voor start-ups en scale-ups*. Een doel van deze maatregel is het bijdragen aan meer succesvolle start-ups en scale-ups in Nederland, door hen beter in staat te stellen talent aan te trekken en te behouden.¹³⁸ Als de maatregel door gebruikers van de expatregeling wordt toegepast, verlaagt dit de effectieve belastingdruk voor de kennismigranten in Nederland verder en mogelijk zo ook de arbeidskosten voor bedrijven.

De fiscale regelingen voor kennismigranten zijn een onderdeel van het vestigingsklimaat voor bedrijven. Hierop zetten meerdere Europese landen in. Fiscale regelingen helpen internationale bedrijven om buitenlands talent aan te trekken en de kosten daarvan te verlagen. In Europa hebben in totaal elf landen een vergelijkbare expatregeling, waarvan de Nederlandse expatregeling één van de regelingen is met het grootste aantal gebruikers.¹³⁹ Een risico van de maatregel is een race to the bottom van belastinginkomsten van Europese landen; door met elkaar te concurreren op een gunstige expatregeling wordt de belastinggrondslag uitgehold.¹⁴⁰ De uiteindelijke locatiebeslissing van bedrijven en hun vraag naar personeel is ook afhankelijk van andere vestigingsplaatsfactoren, waaronder niet alleen de belastingdruk op werknemers, maar ook de gehele effectieve belastingdruk. Wat de impact van deze regeling is op het aantal arbeidsmigranten in Nederland, hangt dus ook af van hoe concurrerende landen de rest van hun vestigingsbeleid invullen.

3.4 Matching van vraag en aanbod

Intermediairs zoals uitzendbureaus spelen in de praktijk een grote rol bij het samenbrengen van de vraag naar en het aanbod van arbeidsmigranten (matching). Ook kan voorkomen dat buitenlandse uitzendbureaus arbeidsmigranten naar Nederland uitzenden, als een vorm van detachering. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

Uitzendwerk

Uitzendwerk speelt een grote rol bij de inzet van laagbetaalde arbeidsmigranten. Bijna de helft van de EU-arbeidsmigranten werkt als uitzendkracht. Dit geldt in sterkere mate voor laagbetaalde en kort verblijvende arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa (zie ook hoofdstuk 2).¹⁴¹ Arbeidsmigranten met een uitzendbaan werken vooral in de tuinbouw, de logistiek, de voedingsindustrie en de metaalindustrie.

Uitzendbureaus hebben een faciliterende rol: zij maken het zoeken en aannemen van arbeidsmigranten goedkoper voor werkgevers. Uitzendbureaus werven in Europa en daarbuiten om personeel te vinden en arbeidsmigranten te matchen met bedrijven. In sommige gevallen hebben deze Nederlandse uitzendbureaus ook lokale kantoren in de landen van herkomst, veelal in Midden- en Oost-Europa. Efficiëntere bemiddeling verlaagt de arbeidskosten en zorgt zo voor meer vraag naar arbeid en werkgelegenheid.¹⁴² Naast arbeidsbemiddeling faciliteren uitzendbureaus de inzet van arbeidsmigranten ook met andere dienstverlening, zoals het regelen van huisvesting, vervoer en de zorgverzekering. Ook deze dienstverlening kan een nuttige rol vervullen, denk aan schaalvoordelen en het oplossen van informatieproblemen. De keerzijde is een grotere afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgevers met als gevolg een risico op uitbuiting (zie hoofdstuk 4 en het signaal van de NLA over package deals).

De afgelopen tien jaar is het aantal bedrijven in de sector arbeidsbemiddelingenbureaus en uitzendbureaus gestegen met circa 70%. In het vierde kwartaal van 2024 waren er 20.065

¹³⁸ Kamerstukken II, 2024/2025, 32140, nr. 256.

¹³⁹ SEO (2024b). Muller et al. (2023).

¹⁴⁰ Leenders en Ziesemer (2022).

¹⁴¹ SEO (2022).

¹⁴² SEO (2019).

bedrijven hier actief, tien jaar geleden waren dit er nog 11.980.¹⁴³ Bij 68% van het totale aantal bedrijven was eind 2024 slechts één persoon werkzaam.¹⁴⁴ Het is onduidelijk hoeveel arbeidsbureaus zich daadwerkelijk bezighouden met het werven van arbeidsmigranten naar Nederland. Dit wordt niet bijgehouden door het CBS, de Kamer van Koophandel of de Arbeidsinspectie. Wel valt op dat deze stijging in dezelfde periode plaats heeft gevonden als de toename van arbeidsmigranten vanuit de MOE-landen naar Nederland (zie paragraaf 3.3).

Daarnaast zijn uitzendcontracten (nog) goedkoper en minder risicovol voor werkgevers dan mensen direct in dienst nemen. Dit kostenverschil betreft ongeveer 15%.¹⁴⁵ Het kostenverschil ontstaat doordat niet alle onderdelen van de CAO van de inlenende werkgever noodzakelijkerwijs van toepassing zijn op uitzendkrachten (o.a. pensioenpremies).¹⁴⁶ Bovendien hebben uitzendkrachten geen recht op een bepaald aantal uren. Werkgevers kunnen op elk moment de arbeidsrelatie beëindigen of het aantal uren terugschroeven. Hier kan ook relevant zijn dat een aantal van bovengenoemde sectoren in meer of mindere mate te maken heeft met (seizoen)piekmomenten. Alhoewel minder risicovol voor werkgevers, is zichtbaar dat uitzendkrachten (en specifiek ook arbeidsmigranten) vaker slachtoffer zijn van arbeidsongevallen en dus een groter risico lopen.¹⁴⁷

Vanwege doorlenen is de keten van uitzendbureau naar inlener niet altijd eenduidig. Arbeidsmigranten kunnen via een uitzendbureau tegelijkertijd bij meerdere bedrijven werken. Wat ook voorkomt is dat er meerdere tussenpersonen zijn. Het uitzendbureau leent bijvoorbeeld een arbeidsmigrant uit aan een inlener die de arbeidsmigrant tewerkstelt bij weer een ander bedrijf, dus de indirecte opdrachtgever. Op die manier is de inlener ook weer uitlener. Dit wordt ook wel doorlenen genoemd. Voor werknemers maakt het doorlenen daarmee onduidelijk wie de werkgeversverplichtingen op zich dient te nemen en waar zij hun recht kunnen halen. Daarnaast wordt het doorlenen van werknemers aan derden gebruikt om werkgeversverplichtingen te ontduiken, omdat ondoorzichtig wordt gemaakt welke (cao)verplichtingen van toepassing zijn op de uitzendkracht. Doorlenen wordt soms door uitzendbureaus gebruikt om het loon van een uitzendkracht te bepalen aan de hand van de cao van de doorlenende werkgever, in plaats van de cao van de inlener, waar de werknemer aan het werk is. Dit terwijl de cao van de inlener van toepassing is, en de uitzendkracht hetzelfde loon betaald zou moeten krijgen als de andere werknemers die werkzaam zijn bij de inlener. Doorleenconstructies kunnen ook grensoverschrijdend voorkomen. Een uitzendkracht is dan in dienst van een buitenlands uitzendbureau en wordt met tussenkomst van een (Nederlandse of buitenlandse) doorlener in Nederland tewerkgesteld. Dat kan de positie van een arbeidsmigrant juist kwetsbaarder maken.

Package deals voor arbeidsmigranten - signaal NLA

Arbeidsbemiddelingsbureaus hebben een lucratief verdienmodel ontwikkeld waarbij arbeidsmigranten middels een 'package deal' naar Nederland worden gehaald. Werk, woonruimte, vervoer en zelfs soms de wasserij is aan elkaar gekoppeld als 'package deal' voor arbeidsmigranten. Veel arbeidsaanbod, zowel binnen als buiten de EU, zou anders niet beschikbaar komen vanwege de nodige drempels op het gebied van taal, fysieke afstand en toegang tot de woningmarkt. Eenmaal in Nederland is de werkelijkheid soms anders dan voorgespiegeld is. Het loon is een stuk lager dan beloofd en een groot deel wordt ingehouden voor terugbetaling van de reis naar Nederland, huisvesting en/of vervoer naar het werk. Ook kan er óf heel veel gewerkt worden (60 á 70 uur per week) of juist heel weinig (0-uren contract).

¹⁴³ CBS (2025). <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589ned/table?dl=2FAD8>

¹⁴⁴ CBS (2025). <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589ned/table?dl=2FAD8>

¹⁴⁵ Diris en Van Vliet (2023).

¹⁴⁶ Met het Wetsvoorstel Meer Zekerheid voor Flexwerkers is het kabinet voornemens om de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten gelijk te trekken met die van de andere werknemers van de inlenende werkgever. In theorie zou het arbeidsvoorwaardelijke kostenverschil daardoor moeten verdwijnen. De kostenverschillen die volgen uit arbeidsrechtelijke bescherming blijven grotendeels bestaan.

¹⁴⁷ Factsheet uitzendkrachten en arbeidsongevallen 2022. Nederlandse Arbeidsinspectie.

Bij te weinig uren wordt er onvoldoende verdiend om rond te komen. De kosten voor vervoer en huisvesting kunnen leiden tot een schuld, nog voordat de arbeidsmigrant is aangekomen in Nederland. Het verdienen aan huisvesting is legaal maar misbruik en illegale misstanden kunnen op de loer liggen. Zo vindt er verkamering plaats in gemeenten waar dit niet mag en is er soms sprake van matrasverhuur en/of erbarmelijke woonomstandigheden. Arbeidsmigranten zijn afhankelijk van hun werkgever, voor zowel woning als werk, en daarom niet altijd in staat om hun omstandigheden te veranderen of eerder bereid de situatie te accepteren.

Detacheringen

Het aantal naar Nederland gedetacheerde werknemers neemt toe, zoals genoemd in hoofdstuk 2. Detacheren kan een premievoordeel opleveren voor de werkgever. Volgens Europese regelgeving vindt grensoverschrijdende detachering plaats wanneer een buitenlandse werkgever, die niet in Nederland maar in een ander land van de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland gevestigd is, zijn werknemers naar Nederland stuurt om een opdracht uit te voeren voor Nederlandse opdrachtgever. Meestal is er een dienstovereenkomst tussen de buitenlandse werkgever en de Nederlandse opdrachtgever.¹⁴⁸ Deze gedetacheerde werknemers kunnen zowel een EU-nationaliteit hebben als derdelanders zijn. Bij detachering binnen de EU kan de socialezekerheidswetgeving van de zendende lidstaat van toepassing blijven (zie Verordening 883/2004). Dit geldt ook voor derdelanders, wanneer sprake is van een grensoverschrijdende situatie en van legaal verblijf in de betrokken EU-lidstaten. In andere nationale sociale zekerheidsstelsels kunnen de premies lager zijn, waardoor detachering een premievoordeel kan opleveren. Het doel van de Europese detacheringsregels is om werknemers te beschermen tegen een verbrokkelde opbouw van socialezekerheidsrechten.

Een uitvoeringsinstantie van de zendende lidstaat toetst of aan de voorwaarden is voldaan. Zij geven een A1-verklaring af als dit het geval is. Dit document wordt gebruikt bij Europese detacheringen, maar ook in andere situaties (bijvoorbeeld bij gelijktijdig werken in twee of meer lidstaten). De SVB onderzoekt zowel A1-verklaringen die door andere landen zijn afgegeven, als A1-verklaringen die door Nederland zelf zijn afgegeven.

In het algemeen is de controle van de detachingsvoorwaarden complex. Veelal moet uitgegaan worden van informatie die door werkgevers wordt aangeleverd. Door de grote hoeveelheden detacheringen binnen de EU worden aanvragen ook voor een deel geautomatiseerd afgehandeld, met waar mogelijk cross-checks met gegevens uit andere systemen. Handhavingsonderzoeken zijn tijdsintensief en vereisen van beide betrokken lidstaten capaciteit die er niet altijd is. Het kan soms nog maanden, of zelfs jaren duren, voordat een zaak wordt opgepakt, nadat vanuit Nederland een verzoek is gedaan om een A1-verklaring te herzien of in te trekken. De Adviesraad Migratie (2024) geeft in het rapport *Geen derderangsburgers* ook aan dat EU-detachering het moeilijk kan maken voor arbeidsmigranten om te zien waar zij qua sociale zekerheidsregelingen recht op hebben, en dat het nog moeilijker is om fraude te detecteren.

Derdelanders die werken en verblijven in een andere lidstaat kunnen in Nederland worden gedetacheerd. Tegelijkertijd beperkt dit de mate waarin Nederland kan sturen op de aanwezigheid van derdelanders. Bijna 30% van de gedetacheerden in Nederland was in 2024 afkomstig van buiten de EU/EER, zie ook de box hieronder met het signaal van de NLA over internationale detacheringen. Lidstaten zijn zelf vrij om te bepalen wie zij toelaten voor werk en verblijf en mogen werk- en verblijfsvergunningen afgeven aan werkgevers van mensen buiten de Europese Unie. Detachering van derdelanders is toegestaan.¹⁴⁹ De voorwaarden die voortvloeien uit de jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie en de handavings- en detachingsrichtlijn worden door lidstaten verschillend geïnterpreteerd en toegepast. Bij gebruik van detachering in het kader

¹⁴⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.postedworkers.nl/veelgestelde-vragen/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-detachering>

¹⁴⁹ O.b.v. interpretatie van het vrij verkeer van diensten door het EU Hof van Justitie.

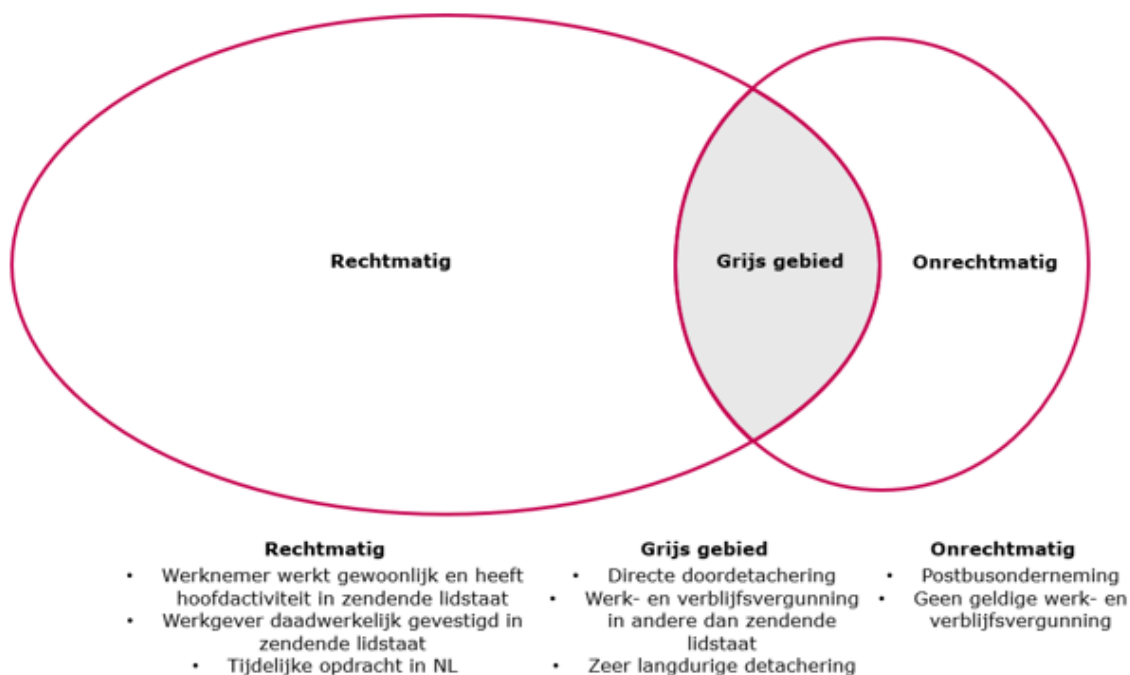
van het vrij verkeer van diensten is echter het beleid van *andere EU-lidstaten* over verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt bepalend. Het Nederlandse toelatingsbeleid wordt daadwerkelijk omzeild wanneer detachering onrechtmatig gebruikt wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de werknemer alleen via een andere lidstaat aangeworven wordt om daar gebruik te maken van het liberale toelatingsbeleid en vervolgens direct en langdurig naar Nederland gedetacheerd wordt.

Naast rechtmatige detachering kan er sprake zijn van onrechtmatige detacheringen. Er is sprake van een onrechtmatige detachering als er niet voldaan is aan de voorwaarden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de werkgever geen substantiële activiteiten heeft in de zendende lidstaat en dus een postbusonderneming is (zie ook box hieronder). Tussen rechtmatige en onrechtmatige detacheringen ligt in de praktijk een grijs gebied, waar het niet duidelijk is welke detacheringen wel of niet voldoen aan de kenmerken van een detachering.

Het vermoeden is dat een deel van de 27.304 gedetacheerde derdelanderwerknemers die in 2024 in Nederland werkten, onrechtmatig gedetacheerd zijn of dat niet duidelijk is of de detachering rechtmatig of onrechtmatig is. Bij deze detacheringen is het niet duidelijk wat wel en niet toegestaan is, en ontstaat regelmatig de indruk dat deze in strijd zijn met de geest van de regelgeving. Deze detacheringen kunnen rechtmatig of onrechtmatig zijn, maar op dit moment hebben ze geen duidelijke status. Het gaat dan bijvoorbeeld om derdelanderwerknemers die nauwelijks gewerkt te hebben in de zendende lidstaat en vrijwel onmiddellijk gedetacheerd worden naar Nederland. In principe lijkt het erop dat zij geen hoofdactiviteit hebben in de zendende lidstaat. Maar het is niet vastgesteld wat 'hoofdactiviteit' precies inhoudt.¹⁵⁰

Figuur 1.14 Rechtmatige en onrechtmatige detacheringen

Bron: SZW Verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanderwerknemers (2025)



Onrechtmatige detachering maakt gedetacheerde derdelanderwerknemers kwetsbaar en creëert een ongelijk speelveld tussen bedrijven. Ten eerste zijn arbeidsmigranten in het algemeen kwetsbaar voor ondermaatse arbeids- en huisvestingsomstandigheden.¹⁵¹ Voor de gedetacheerde werknemer geldt dat nog meer, omdat de werkgever in een andere lidstaat is

¹⁵⁰ SZW Kamerbrief Verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanderwerknemers (2025).

¹⁵¹ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020).

gevestigd. Vaak is er sprake van een complexe onderaannemingsketen, waardoor het niet duidelijk is wie de werkgever is en wie er dus verantwoordelijk is.¹⁵² Daarbovenop is een gedetacheerde derdelanderwerknemer vergeleken met een EU-werknemer nog afhankelijker van zijn werkgever, omdat zijn recht op werk en verblijf aan de detachering is gekoppeld. Ten tweede creëert het gebruik van onrechtmatige en onduidelijke detacheringsconstructies een ongelijk speelveld, doordat sommige bedrijven door middel van schijnconstructies de randen van de wet opzoeken dan wel overtreden. Hierdoor hebben zij een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven die wel de (geest van de) wetgeving naleven.

Internationale detachering derdelanders - Signaal NLA

De internationale detachering van derdelanders (van buiten de EU/EER-landen) is afgelopen 10 jaar sterk toegenomen.¹⁵³ In 2024 was 27% van de gedetacheerden in Nederland afkomstig uit landen van buiten de EU/EER.¹⁵⁴ Derdelander komen via bepaalde 'routes' legaal de EU/EER binnen en worden naar Nederland gedetacheerd, zoals bijvoorbeeld Indiërs via Portugal, Azerbeidzjanen via Litouwen, Filipijnen via Duitsland en Belarussen via Polen. Op basis van een tijdelijk visum dat is afgegeven in het land van de dienstverrichter, kunnen ze naar Nederland worden gedetacheerd. Deze detacheringen kunnen via verschillende type ondernemingen gaan, via uitzendbureaus, postbusbedrijven of 'normale' ondernemingen uit andere EU-landen. Voor derdelanders geldt als voorwaarde dat zij recht op verblijf en arbeid moeten hebben in het vestigingsland van de werkgever. Door soepeler toelatingsbeleid in andere lidstaten, is het mogelijk dat gedetacheerde derdelanders in Nederland werken op arbeidsplaatsen waarvoor een Nederlandse tewerkstellingsvergunning onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) zou worden afgewezen. De Arbeidsinspectie ziet regelmatig situaties waarbij gedetacheerden onder slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden werken, met name in de bouw, het transport en de (glas)tuinbouw. Met detachering van werknemers vanuit andere EER-lidstaten kunnen bepaalde kosten legaal vermeden worden. Bij internationale detachering mag, als aan de voorwaarden voldaan is, een A1-verklaring worden afgegeven, waarbij de werkgever bespaart op de sociale premies door die in het land van herkomst te betalen in plaats van in Nederland.

Postbusondernemingen - Signaal NLA

Via postbusondernemingen wordt misbruik gemaakt van Europese regelgeving. Gedetacheerde werknemers van binnen en buiten Europa worden zo onrechtmatig goedkoper aan het werk gezet. Een postbusfirma is een onderneming met alleen een postadres of een leeg kantoortje. Meestal is de postbusfirma gevestigd in een land met lage premielasten en weinig formaliteiten. De feitelijke werkzaamheden vinden plaats in Nederland. Het zendende land heeft vaak een lager minimumloon dan in Nederland. Door gebruik te maken van een A1-verklaring en Europese regelgeving, blijft de werknemer verzekerd in het EU-land waar de postbusonderneming is gevestigd en kan het afdragen van de hogere Nederlandse sociale premies worden ontweken. Deze werknemer gaat vervolgens als arbeidsmigrant in Nederland aan het werk via detacherings- en uitzendconstructies. Bij een postbusfirma zijn er geen daadwerkelijke economische activiteiten in het land van herkomst. De A1-verklaring had dus niet mogen worden afgegeven door het zendende EU-land en wordt er misbruik gemaakt van de regelingen die juist bedoeld zijn om het vrij verkeer van diensten en werknemers te bevorderen in Europa en de arbeidsrechten te beschermen. Hier is sprake van onrechtmatige

¹⁵² European Labour Authority (2025).

¹⁵³ European Labour Authority (2025). Zie ook: *Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020)*, Adviesraad Migratie 2024

¹⁵⁴ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2025 - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2025 | Tweede Kamer der "Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden" van 6 november 2024 zie de antwoorden vragen 65 en 254.

detacheringen. Ook kan op deze manier arbeidsmigranten van buiten Europa aan het werk gesteld worden in Nederland.

Werving gekwalificeerd personeel

Nederlandse bedrijven werven buitenlands personeel primair zelf. Bedrijven werven internationaal met campagnes; op LinkedIn en andere sociale media, en door samenwerkingen met buitenlandse universiteiten. Bedrijven werken ook samen met gespecialiseerde wervingsbureaus die zich richten op internationaal talent en met gespecialiseerde recruiters. Voor grotere bedrijven gaat dit makkelijker dan voor startups. Startups hebben vanwege een tekort aan technisch specialisten vaak internationaal talent nodig om te groeien, terwijl ze tegelijkertijd nog geen ontwikkelde employer branding hebben en kennis van procedures missen waardoor het werven lastiger is. Ook worden er vacatures op internationale jobboards geplaatst en zijn bedrijven actief op carrièrebeurzen. Daarnaast worden huidige medewerkers soms gestimuleerd om internationaal talent aan te trekken via hun netwerk (peer-to-peer strategieën). Bij de werving is het relevant hoe een bedrijf zich positioneert, denk aan de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en de mogelijkheden tot professionele ontwikkeling. Daarnaast worden regelmatig hoogopgeleide arbeidsmigranten overgeplaatst naar Nederland vanuit een buitenlandse vestiging van een bedrijf. Grotere bedrijven hebben vaak een young professional programma/traineeship, waarin ze jong (internationaal) talent ook verder opleiden voor het juiste functieprofiel. Het werven van internationaal talent brengt hogere kosten met zich mee dan (internationaal) talent werven dat al in Nederland is, door o.a. relocatiekosten.

Het aantrekken van hoogopgeleide arbeidsmigranten, onder wie kennismigranten, wordt met name gedaan door (online) campagnes en platforms. De Netherlands Point of Entry (onderdeel van de RVO) heeft de opdracht van het ministerie van Economische Zaken om internationaal (ondernemend en werknemend) talent te informeren over Nederland als vestigingsland. Zij zijn daarom bijvoorbeeld aanwezig op verschillende techbeurzen en carrièrebeurzen in het buitenland. Daarnaast coördineert de Netherlands Point of Entry ook de Talent Coalition. Dit is een samenwerkingsverband tussen regionale partijen zoals Brainport Eindhoven, Zuid-Holland, Amsterdam, internationale centra en landelijke partijen zoals Techleap en Nuffic. In dit verband worden gezamenlijke initiatieven genomen om Nederland op de kaart te zetten voor internationale kenniswerkers. Verder beheert de Netherlands Point of Entry online platforms zoals Welcome to NL en de jobboard. Hier wordt ook op basis van tekortberoepen zichtbaar gemaakt waar er vacatures zijn, met een focus op de nationale techniek strategie. Op deze online platforms staan niet alleen vacatures, maar wordt ook informatie gegeven over het leven in Nederland, wat een kennismigrant moet regelen en de verschillende regelingen op basis waarvan kennismigranten kunnen verblijven en werken in Nederland.

Ook voeren regio's, zoals Brainport Eindhoven, Zuid-Holland, Maastricht en Noord-Nederland eigen campagnes. Zo kent Brainportregio Eindhoven het Talent Attraction Program, dat gericht is op het aantrekken van internationale kenniswerkers in technologie en IT voor Brainport Eindhoven.¹⁵⁵ Voor de invulling hiervan is ook een Regional Value Proposition ontwikkeld dat internationaal talent helpt duidelijk te maken waarom de regio Eindhoven interessant is om te wonen en te werken en hoe de regio zich onderscheidt van andere wereldwijde hotspots.¹⁵⁶ Sectoraal zijn o.a. het Leiden BioScience Park, QuantumDelta, PhotonDelta als het nationale microchipprogramma "Beethoven" actief bezig met het profileren van Engelstalige vacatures.

¹⁵⁵ Brainport Eindhoven (2024). *Regionale Visie op Internationaal Talent*.

¹⁵⁶ Brainport Eindhoven. *Regional Value Proposition*.

4. Maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie

Hoofdpunten

- De **omvang, samenstelling** en **omstandigheden** van de arbeidsmigranten die in Nederland wonen en werken zijn bepalend voor de economische en maatschappelijke effecten van arbeidsmigratie. De groep arbeidsmigranten in Nederland is zeer divers, waardoor de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie per persoon zeer kunnen verschillen. Ook het type werk is belangrijk. Als laagbetaalde arbeidsmigratie nodig lijkt om bedrijfsprocessen voort te zetten die gepaard gaan met veel negatieve externe effecten en/of een lage arbeidsproductiviteit, is het de vraag in hoeverre deze werkzaamheden op de huidige schaal in Nederland toekomstbestendig zijn.
- De **effecten** van arbeidsmigratie zijn ongelijk verdeeld. Werkgevers profiteren van lagere arbeidskosten en consumenten van lagere prijzen. Arbeidsmigranten zijn kwetsbaarder dan Nederlandse werknemers door taalbarrières en beperkte kennis over regelgeving. Zij ervaren soms **misstanden** en zijn soms afhankelijk van malafide huisbazen. Arbeidsmigratie leidt tot meer concurrentie voor woningzoekenden en lokaal is er soms sprake van overlast. Daarnaast neemt het aantal dakloze arbeidsmigranten toe.
- Arbeidsmigratie kan de tekorten op de **arbeidsmarkt** op korte termijn verlichten. Maar het is geen structurele oplossing, omdat het ook leidt tot meer arbeidsvraag. Bovendien is arbeidsaanbod uit het buitenland in de toekomst niet vanzelfsprekend. Aanpassing is nodig om tot duurzame verdienmodellen te komen. De effecten van arbeidsmigratie op de lonen en baankansen van Nederlandse ingezetenen zijn gemiddeld genomen verwaarloosbaar.
- De mate waarin arbeidsmigratie het **bbp per capita** verhoogd, is afhankelijk van de kennis en vaardigheden van migranten, de invloed van hun komst op de innovatieprikkels bij bedrijven en of arbeidsmigranten complementair werk verrichten. De komst van hoogopgeleide arbeidsmigranten leidt vaak tot hogere productiviteitsgroei. De effecten van laagbetaalde arbeidsmigranten op de productiviteitsgroei zijn niet eenduidig.
- Het netto-effect van arbeidsmigratie op de **overheidsfinanciën** is neutraal tot licht positief. Het effect is positiever wanneer het opleidingsniveau en inkomen hoger is.
- Arbeidsmigratie heeft invloed op de **woningmarkt en ruimtelijke ordening** in Nederland. Migratie is op dit moment ook de meest relevante demografische factor voor het woningtekort. Daarbij doen bedrijven in **arbeidsmigratie-intensieve sectoren** een relatief groot beslag op het **natuurlijk kapitaal**, zoals via het gebruik van land en uitstoot van broeikasgassen, waardoor de economische baten van arbeidsmigratie negatiever uit kunnen vallen.
- Arbeidsmigratie kan, afhankelijk van de verschillende omstandigheden, een negatief effect hebben op **sociale cohesie** in wijken. Meer migratie is meestal **ongunstig** voor de sociale cohesie, maar de effecten zijn klein. Andere factoren, zoals verschillen in opleidingsniveau, hebben een grotere invloed op sociale cohesie.
- Samengenomen zijn de **economische baten** van arbeidsmigratie in Nederland nu **licht positief**. Kijkend naar de woningmarkt, ruimtelijke ordening en sociale cohesie **vallen de maatschappelijke baten negatiever uit**.

De verschillende maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie worden in dit hoofdstuk benoemd. Het is echter geen volledige MKBA. In een MKBA wordt gekeken naar financiële kosten en baten, maar ook naar maatschappelijke effecten. Zoals beschikbaarheid van sociale voorzieningen, gezondheidsschade en kwaliteit van de leefomgeving. Een dergelijke analyse is complex vanwege het grote aantal effecten, die veelal niet of niet goed zijn te becijferen. Ook zijn

er veel verschillende soorten verdelingseffecten die lastig te beoordelen zijn en die niet allemaal meegenomen worden in dit hoofdstuk. Zo zijn er effecten op de herkomstlanden van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten onttrekken menskracht en kennis aan hun land van herkomst (brain drain), maar brengen ook geld terug naar familie (remittances), nemen spaargeld mee wanneer zij terugkeren en kunnen opgedane kennis ook mee terug brengen naar het land van herkomst.

In dit hoofdstuk komen de effecten aan bod van arbeidsmigratie op 1) de arbeidsmarkt, 2) economische groei, 3) de overheidsfinanciën, 4) de woningmarkt en ruimtelijke ordening en 5) het maatschappelijk draagvlak en sociale cohesie. Het hoofdstuk is voor een groot deel, maar niet uitsluitend, gebaseerd op het CPB-rapport *De economische effecten van arbeidsmigratie*. Het CPB heeft dit rapport in opdracht van het IBO opgesteld (zie ook bijlage 6). Het CPB-rapport bevat een uitgebreide analyse van zowel Nederlandse als internationale literatuur. In dit hoofdstuk wordt voornamelijk op de Nederlandse context ingegaan. Ten behoeve van de effecten van arbeidsmigratie op sociale cohesie heeft het SCP in opdracht van het IBO de kennisnotitie *Arbeidsmigratie en sociale cohesie in Nederland* gepubliceerd (zie ook bijlage 7). Deze publicatie komt terug in paragraaf 4.5. Naast de rapporten van het CPB en SCP maakt het hoofdstuk waar relevant ook gebruik van andere bronnen, zoals publicaties van DenkWerk (2025) en PwC (2025). Daardoor kunnen conclusies of de wegging van de literatuur soms afwijken van die in de rapporten van de planbureaus.

4.1 Arbeidsmarkteffecten

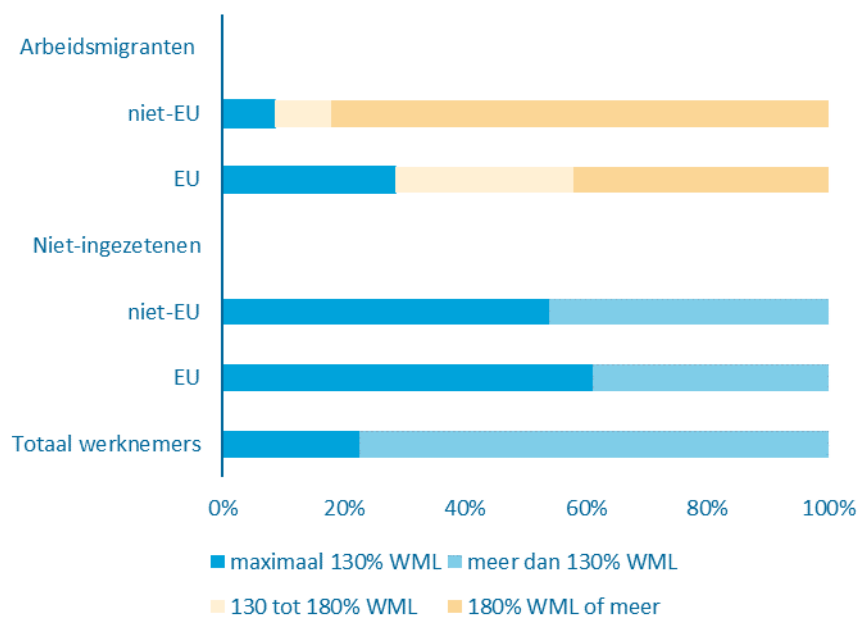
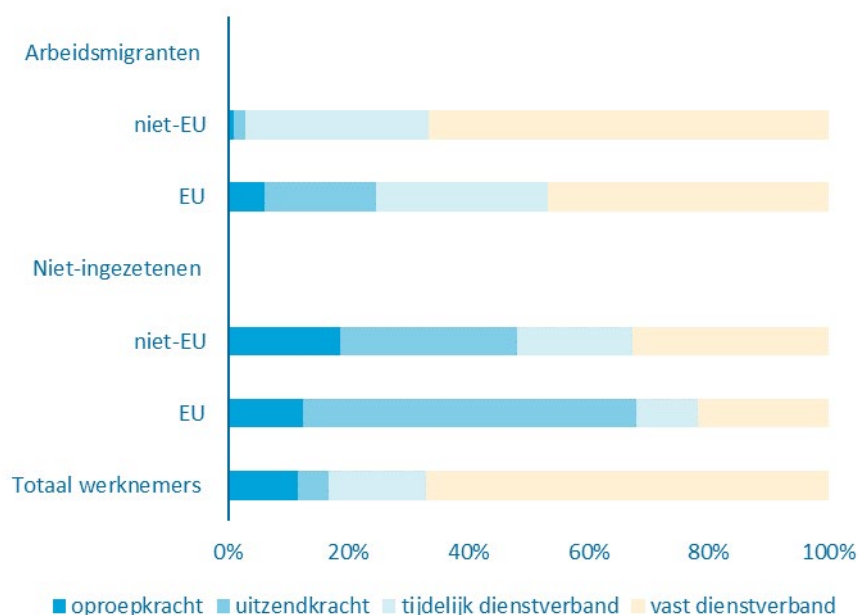
Om de effecten van arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt te bepalen, wordt gekeken naar de impact op de lonen en baankansen van huidige werkenden, de invloed op arbeidsomstandigheden en de gevolgen voor arbeidstekorten. Arbeidsmigranten vormen een substantieel onderdeel van de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is onder hen een grote variëteit in onder andere loonniveau, type contract en werk- en woonomstandigheden. Arbeidsmigranten uit de EU hebben gemiddeld genomen een ander type arbeidsrelatie dan de totale bevolking in Nederland of arbeidsmigranten van buiten de EU; zo hebben zij vaker een inkomen van maximaal 130% van het WML en heeft een groter aandeel een flexibel contract. Ook werkt in totaal 42% van de EU-arbeidsmigranten (ingezetenen en niet-ingezetenen) op een uitzendcontract, versus 5% van de totale bevolking en 9% van de niet-EU-arbeidsmigranten.¹⁵⁷ Er is bij EU-arbeidsmigranten ook nog een substantieel verschil te zien tussen werkzame personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene en werkzame personen die staan ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP. Dit verschil in arbeidsmarktpositie is goed te zien in figuur 4.1.¹⁵⁸ Arbeidsmigranten van buiten de EU vervullen vaker functies aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Overigens neemt het aandeel arbeidsmigranten van buiten de EU die in lager betaalde banen werkt de laatste jaren toe, zie ook paragrafen 2.3 en 3.4 met betrekking tot detacheringen.

¹⁵⁷ CBS Migratiemotieven (2022), CBS Migrantenmonitor 2023 en CBS EBB 2022 (Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring).

¹⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 2. Het is bekend dat een groot deel van de werkzame EU-migranten in Nederland ingeschreven staat als niet-ingezetene. In de BRP kunnen personen zich namelijk ook inschrijven als niet-ingezetene (in het register niet-ingezetenen, RNI). Dit is voldoende om een BSN te verkrijgen om te gaan werken. Bij de personen afkomstig van buiten de EU is dit een veel kleinere groep. Van de EU-arbeidsmigranten die staan ingeschreven bij de gemeente heeft 40% een baan aan de bovenkant van de arbeidsmarkt met een loon van meer dan 180% WML. Tegelijkertijd verdient iets meer dan 60% van de werknemers afkomstig uit de EU die ingeschreven staan als niet-ingezetene max 130% van het WML.

Figuur 4.1 Type contractvorm en inkomensverdeling van arbeidsmigranten (motief arbeid), niet-ingezetenen in BRP en totale groep werknemers in Nederland.¹⁵⁹

Bron: CPB 2025



Lonen en baankansen

Arbeidsmigratie kan in theorie gevolgen hebben voor de lonen en baankansen van huidige werkenden in Nederland. Door arbeidsmigratie neemt het aantal beschikbare werkenden op de arbeidsmarkt toe. Arbeidsmigratie raakt niet alle werkenden in gelijke mate; werkenden met dezelfde kennis en vaardigheden als migranten kunnen erop achteruitgaan (substituten). Werkenden met complementaire kennis en vaardigheden daarentegen kunnen juist profiteren van

¹⁵⁹ Arbeidsmigranten zijn migranten met het migratiedoel of afgeleid migratiemotief Arbeid in loondienst bij een Nederlandse werkgever. Loongegevens betreffen het bruto uurloon. N = 135.320 (EU). N = 88.050 (niet-EU). Bron: CBS Statistiek Migratiemotieven 2022. Niet-ingezetene zijn werknemers met een baan in Nederland die niet als ingezetene staan ingeschreven in de BRP. Loongegevens betreffen het basisloon. Deeltijdbanen worden opgehoogd om te bepalen wat het basisloon zou zijn bij een voltijd baan. N = 240.930 (EU). N = 33.320 (niet-EU). Bron: CBS Migrantenmonitor 2023. Contractvorm: de totale bevolking zijn werknemers van 15 tot 75 jaar die in Nederland wonen. N = 7,9 mln. Bron: CBS EBB 2022 (link). Brutoloon: de totale bevolking betreft het aantal banen van werknemers ongeacht hun nationaliteit. Personen kunnen meerdere banen hebben. Loongegevens betreffen het basisloon. Deeltijdbanen worden opgehoogd om te bepalen wat het basisloon zou zijn bij een voltijd baan. N = 8,9 mln. CBS SSB 2022.

arbeidsmigratie. De inzet van de ene groep werkenden kan de productiviteit van de andere groep verhogen, waardoor de lonen of baankansen van deze groep stijgen.

Werkenden aan de bovenkant van de arbeidsmarkt lopen in theorie minder risico om substituten te zijn dan werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Banen van de ingezetene bevolking met een hbo- of wo-opleiding vereisen veelal kennis van de lokale taal, cultuur en wet- en regelgeving. Ook hebben zij vaak meer mogelijkheden om zich aan te passen of te verplaatsen op de arbeidsmarkt. Werkenden met weinig aanpassingsvermogen en werk waarvoor weinig lokale kennis nodig is, hebben de meeste kans om direct te concurreren met arbeidsmigranten. Dit zijn bijvoorbeeld werkenden die routinematig en handmatig werk verrichten. In deze groep zitten regelmatig eerder gearriveerde migranten en oudere werkenden.

De beschikbare studies suggereren dat er weinig gevolgen zijn van arbeidsmigratie voor de arbeidsmarkttuitkomsten van Nederlandse ingezetenen. De theorie is niet eenduidig, het is vooral een empirisch vraagstuk wat de gevolgen voor de lonen en baankansen van de reeds ingezetene bevolking zijn. De impact van arbeidsmigratie op de lonen en baankansen van ingezetenen hangt af van verschillende factoren, zoals de conjunctuur, maar ook de samenstelling van de groep huidige werkenden en de groep migranten. Voor Nederland zijn er geen studies beschikbaar die gebruik maken van plotselinge en onverwachte migratiebewegingen, om de causale effecten van migratie in kaart te brengen. Studies met Nederlandse data brengen dan ook vaak correlaties in beeld. Op basis van deze studies zijn er weinig aanwijzingen dat de komst van arbeidsmigranten grote gevolgen heeft gehad voor de lonen en baankansen van ingezetenen. In de volgende alinea's noemen we een aantal studies, een uitgebreider overzicht is te vinden in het CPB-rapport.

Arbeidsmigratie uit landen in Midden- en Oost-Europa (MOE) lijkt in Nederland vooral de laagste lonen te raken, al is het effect verwaarloosbaar klein. De beperkte effecten kunnen erop wijzen dat migranten arbeidstekorten hebben opgelost of complementair waren aan het werk van ingezetenen. Een studie van SEO (2008) kijkt naar zowel langdurige als tijdelijke migratie uit MOE-landen in de jaren 1999-2005.¹⁶⁰ De auteurs vinden een klein drukkend effect op het gemiddelde loonniveau van ingezetenen. Hierbij blijkt dat arbeidsmigratie niet alle loonklassen raakt, maar vooral de onderste 40% van de loonverdeling. Bij een verdubbeling van het aandeel langdurige migranten daalt het gemiddelde loon in deze groep met slechts 0,3%. Een update van de studie drie jaar later komt tot vergelijkbare conclusies (Berkhout et al., 2012).

Werknemers in sectoren waar in de jaren '10 meer arbeidsmigranten zijn gaan werken, werden niet vaker werkloos of inactief dan werknemers in overige sectoren. Daarbij lijkt de gemiddelde loongroei in een sector niet samen te hangen met een toename in het aandeel migranten. Berkhout et al. (2014) keken naar de arbeidsmarktpositie van Nederlandse werknemers in 2011 die tien jaar eerder in de landbouw, de bouw, het transport en de voedingsindustrie werkten. In deze sectoren hebben relatief grote verschuivingen in arbeidsmigratie plaatsgevonden. Het bleek dat het merendeel nog steeds aan het werk was, vaak in dezelfde sector. Werknemers die van sector zijn gewisseld, hadden in 2011 een arbeidsmarktpositie die vergelijkbaar was met andere sectorwisselaars. Ook laagopgeleiden in de vier sectoren waren niet vaker inactief of werkloos geworden dan laagopgeleiden in overige sectoren. Euwals en Meijerink (2018) keken naar de verandering van het aandeel migranten in de periode 2001-2011 in dertien Nederlandse sectoren. Het bleek dat sectoren waarin het aandeel migranten sterker was toegenomen dan gemiddeld niet een lagere loongroei hadden ondervonden dan andere sectoren.

De afname van Nederlandse werknemers in krimpsectoren is veel groter geweest dan de toename van werkenden uit MOE-landen, hierin zijn de uitzendkrachten niet meegenomen. Van den Berge et al. (2018) analyseerden verschuivingen in de werkgelegenheid in de periode 2005-2015. Het aantal Nederlandse werknemers daalde die periode het meest in de

¹⁶⁰ Het gaat om migratie uit de volgende landen: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Tijdelijke arbeidsmigratie omvat buitenlandse werknemers die voor hoogstens vier maanden in Nederland werk komen verrichten. Langdurige migranten verrichten voor meer dan vier maanden werk in Nederland.

industrie, bouw, zakelijke dienstverlening en landbouw. In deze sectoren is het aantal werkenden uit MOE-landen in dezelfde periode gestegen, echter vele malen minder. Het is niet uit te sluiten dat de komst van arbeidsmigranten een oorzaak is geweest van het dalende aantal Nederlandse werknemers. Maar de auteurs concluderen dat andere structurele factoren, zoals economische ontwikkeling en automatisering, waarschijnlijk bepalender zijn geweest. Een kanttekening bij deze studie is dat niet is meegenomen in welke sectoren de uitzendkrachten werkzaam zijn. Dit kan leiden tot een onderschatting van het aantal werkenden in een sector.

Arbeidsomstandigheden

Buitenlandse werkenden en daarmee ook arbeidsmigranten zijn vaker bereid om onzekere en tijdelijke banen te vervullen, terwijl huidige ingezetenen deze vaak vermijden. De arbeidsmarkt kan onderverdeeld worden in verschillende segmenten, op basis van arbeidsverhoudingen en -voorwaarden. In de literatuur wordt het onderscheid gemaakt tussen een *primaire* en *secundaire* arbeidsmarkt. De *primaire* arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door stabiele banen en relatief hoge lonen. De *secundaire* arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door onzekere en tijdelijke banen, lage lonen en minder goede arbeidsomstandigheden.¹⁶¹ Ingezetenen mijden deze banen vaak, mede omdat zij toegang hebben tot betere alternatieven. Tegelijkertijd is er een groot aanbod aan buitenlandse werkenden die wel bereid zijn om deze banen te vervullen.

De hoge concentratie van arbeidsmigranten op de secundaire arbeidsmarkt kan ervoor zorgen dat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden niet verbeteren in Nederland. In hoofdstuk 2 en onder 4.1 is beschreven dat EU-arbeidsmigranten vaker dan niet EU-arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt werken. Vooral migranten met weinig specifieke vaardigheden worden vaak naar deze posities getrokken.¹⁶² Ook is de bereidheid meestal groter bij migranten met een tijdelijk verblijf.¹⁶³ Daarbij speelt mee dat de omstandigheden en beloning in het herkomstland vaak slechter zijn, wat het reserveringsloon van migranten drukt.¹⁶⁴ Werkgevers kunnen weinig prikkels hebben om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verbeteren wanneer er voldoende niet-Nederlands arbeidsaanbod is. Ook kunnen bedrijven kostenvoordelen hebben door via verschillende constructies misbruik te maken van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten door hen te benadelen. Hierdoor is er ook sprake van oneerlijke concurrentie tussen bonafide werkgever en werkgevers die de randen van de wet opzoeken of daarover heen gaan. Zie ook bijlage 5 met de verdienmodellen van arbeidsmigratie zoals opgesteld door de Nederlandse Arbeidsinspectie.¹⁶⁵

Werken op de secundaire arbeidsmarkt leidt niet direct tot uitbuiting, maar een zwakke arbeidsmarktpositie en de keten van uitzendbureau tot inlener vergroot wel het risico daarop. Op de secundaire arbeidsmarkt hebben arbeidsmigranten bovendien nog eens een extra kwetsbare positie. Ontslag op staande voet vindt vaker plaats bij niet-Nederlandse uitzendkrachten dan Nederlandse uitzendkrachten.¹⁶⁶ Veel migranten zijn onvoldoende bekend met regels en rechten en ervaren minder toegang tot rechtsmiddelen, vooral door taalbarrières en beperkte institutionele kennis. Dit beperkt hun vermogen om zich te verweren tegen slechte behandeling of misstanden. Tot slot bestaat er vaak een afhankelijkheidsrelatie met de werkgever, bijvoorbeeld als het gaat om huisvesting of verblijfsstatus. Deze factoren vergroten het risico op misstanden. Met de uitvoering van de in 2020 gedane aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten wordt onder meer beoogd om uitbuiting van werknemers tegen te gaan en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen. In hoofdstuk 5 wordt dit verder toegelicht.

¹⁶¹ Piore (1979).

¹⁶² Ruhs & Martin (2008).

¹⁶³ Görlach (2022).

¹⁶⁴ Piore (1979).

¹⁶⁵ Eerder heeft de NLA hierover gerapporteerd in 2021, *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*

¹⁶⁶ In 2022 werden meer dan 7.400 uitzendkrachten op staande voet ontslagen, waarvan 83% buitenlandse werknemers waren (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024).

Ontslag op staande voet - signaal NLA

De top 15 van bedrijven met het hoogste percentage ontslag op staande voet bestaat voornamelijk uit uitzendbureaus. Hierbij gaat het dan vaak om niet-Nederlandse werknemers die worden ontslagen. Het financiële voordeel voor de werkgever van deze vorm van ontslag varieert sterk en kan oplopen tot vele honderden euro's per ontslag, zo niet meer. Een werknemer kan op staande voet worden ontslagen als diegene, verwijtbaar, iets doet waardoor het niet meer redelijk is dat de werkgever hem of haar in dienst houdt, zoals stelen, geweldpleging of andere ernstige zaken. Ontslag op staande voet is zeldzaam. Het gaat om minder dan 1 procent van alle beëindigde arbeidsverhoudingen. Ontslag op staande voet kan door de werknemer worden aangevochten bij de kantonrechter. Echter, veel niet-Nederlandse werknemers weten niet wat hen op grond van de wet of cao toekomt. Daarbij komen zij vaak weer in dienst bij dezelfde werkgever of bij een zusterbedrijf. Bij een echt ontslag op ontstaande voet doen werkgevers dat logischerwijs niet. De werkgever ontloopt met ontslag op staande voet betalingen die de werknemer toekomen, zoals opgebouwd vakantiegeld en niet opgenomen vakantiedagen. Daarbij is de werknemer verwijtbaar werkloos en verliest daarmee mogelijk rechten op een werkloosheidsuitkering. Ten slotte wordt bij een onterechte toepassing van ontslag op staande voet de samenleving benadeeld, omdat belasting en premie-inkomsten worden misgelopen. Het kostenvoordeel zorgt voor oneerlijke concurrentie met bonafide bedrijven.

Uitzendkrachten in laagste fase houden - signaal NLA

Door roulatie tussen verschillende uitzendbureaus en het oprichten van meerdere uitzendbureaus door één eigenaar, kunnen arbeidsmigranten goedkoper ingezet worden. De uitzendkracht zit in het begin in fase A. Fase A is goedkoper voor de uitlener én de inlener omdat de werkgever minder verplichtingen jegens de uitzendkracht heeft. Er vindt dan nog geen doorbetaling plaats als er (toch) geen werk is. Dit heeft gevolgen voor de opbouw van de rechten van de uitzendkrachten, zoals opbouw van het pensioen. Uitzendbureaus verplaatsen uitzendkrachten onderling naar verschillende bv's, waarna fase A voor de uitzendkracht weer van voren af aan begint. Het kan voorkomen dat de uitzendbureaus onderdeel zijn van dezelfde holding en dus de facto dezelfde eigenaren hebben. Arbeidsmigranten hebben hier vaak zelf geen weet van. Ook worden uitzendkrachten met 'WW-vakantie' gestuurd; ze worden ontslagen en na een bepaalde periode weer in dienst genomen. Ongeveer 8 op de 10 uitzendkrachten zit in uitzendfase A. 4 op de 10 uitzendkrachten krijgt te maken krijgt met herhalingswerkloosheid.¹⁶⁷ Dit ondermijnt de eerlijke arbeidsvoorwaarden en de opbouw van sociale voorzieningen van werkenden. Ook zorgt het voor oneerlijke concurrentie tussen werkgevers.

¹⁶⁷ FNV (2023).

Arbeidsmarktkrapte

Werkgevers kunnen ervoor kiezen om in reactie op personeelstekorten meer arbeidsmigranten aan te trekken. Er kunnen arbeidstekorten ontstaan doordat er te weinig *beschikbaar* personeel is of doordat er te weinig *geschikt* personeel is. Op een functionerende arbeidsmarkt treden mechanismen in werking waardoor krapte tijdelijk van aard is. Er zijn twee soorten tekorten te onderscheiden.¹⁶⁸ Als er te weinig beschikbaar personeel is, dan zijn er te weinig personen die het werk willen doen gegeven het loonniveau en andere arbeidsvoorwaarden. Er wordt dan ook gesproken over een *kwantitatief* tekort. Voorbeelden hiervan zijn tekorten in beroepen met weinig specifieke kwalificaties, zoals schoonmakers of horecapersoneel. Als er te weinig geschikt personeel is, dan zijn er te weinig personen die het werk kunnen doen gegeven de vereiste vaardigheden. In dit geval gaat het om een *kwalitatief* tekort, bijvoorbeeld bij digitale professionals of ingenieurs.

Arbeidsmigratie kan een tekort aan *geschikt* personeel tijdelijk en gericht verminderen, als de migranten specialisten zijn die in Nederland te weinig aanwezig zijn. In sommige sectoren met grote tekorten kunnen arbeidsmigranten met specifieke kennis en vaardigheden de krapte gericht verlichten. Dit helpt Nederland door belangrijke maatschappelijke transitie. Bij banen waar weinig specifieke kennis of vaardigheden voor nodig zijn, is arbeidsmigratie kansrijker dan bij banen die bijvoorbeeld de Nederlandse taal vereisen. Hetzelfde geldt voor specialisten die in andere landen minder schaars zijn. Het werven van buitenlandse specialisten kan echter ook nadelig uitpakken, als hierdoor op langere termijn in Nederland nog minder specialisten worden opgeleid. Nederland wordt voor deze functies dan nog meer afhankelijk van buitenlandse arbeidskrachten, terwijl niet gegarandeerd is dat deze ook in de toekomst voldoende beschikbaar zijn.

Arbeidsmigratie is *geen structurele* oplossing voor arbeidsmarktkrapte, omdat het ook tot meer arbeidsvraag leidt. Op dit moment is er onder andere een tekort aan personeel in de zorg en in het onderwijs. Ook is het lerarentekort relatief gezien het grootst voor de internationale schakelklassen.¹⁶⁹ Arbeidsmigranten leveren niet alleen arbeid, maar consumeren net als de reeds ingezeten bevolking ook goederen en diensten. Zo hebben migranten bijvoorbeeld woonruimte, inboedel, voedsel en zorg nodig. Als zij met een gezin komen, is er behoefte aan opvang en school. Hierdoor stijgt de vraag naar de arbeid die deze goederen en diensten levert, deels in andere sectoren dan de oorspronkelijke tekortsectoren. Hoe groot de extra arbeidsvraag is en in hoeverre dit de arbeidsmarktkrapte in relevante sectoren vergroot, hangt onder andere af van het consumptiegedrag van migranten en van de mate waarin deze consumptie in Nederland plaatsvindt. Veel migranten sparen een deel van hun inkomen, zodat zij dit kunnen besteden bij terugkeer in het herkomstland of sturen het op naar familie. Over de mate waarin dit gebeurt, is nog weinig bekend in de Nederlandse literatuur.

Arbeidsmigratie zou in theorie de vraag naar arbeid in (semi)publieke sectoren in Nederland gedeeltelijk kunnen vervullen, maar dat is nu beperkt het geval. Arbeidsmigratie vergroot de personeelstekorten in sectoren zoals de zorg en het onderwijs meer dan dat het nu bijdraagt aan het oplossen ervan in Nederland. Volgens de Adviesraad Migratie zijn er in Nederland weinig artsen en verpleegkundigen werkzaam die in het buitenland zijn opgeleid, in vergelijking met andere Europese landen.¹⁷⁰ Dit komt onder meer door de gecompliceerde procedures, waardoor werkgevers amper vergunningen aanvragen, en de eisen voor beheersing van de Nederlandse taal.¹⁷¹ Voor twee derde van de 194 Nederlandse tekortberoepen, zowel in publieke als private sectoren, is er een overschot aan arbeidsaanbod in andere Europese landen (UWV, 2024).

Ook andere landen in de EU kampen met tekorten en vergrijzing. Dit roept de vraag op in hoeverre arbeidsmigratie beschikbaar blijft voor de arbeidstekorten in de toekomst. Zo zijn er voor elk Nederlands tekortberoep ook tekorten in gemiddeld zes andere landen. In veel andere

¹⁶⁸ Adviesraad Migratie (2023).

¹⁶⁹ Centerdata (2023).

¹⁷⁰ Adviesraad Migratie (2021).

¹⁷¹ Adviesraad Migratie (2022b).

landen is er bijvoorbeeld ook een tekort aan technische specialisten, ICT'ers en zorgpersoneel (UWV, 2023). Voor een derde van de tekortberoepen is er in géén ander Europees land een overschot. Een ander belangrijk aspect is dat andere Europese landen deels in hoog tempo vergrijzen, waardoor de vraag naar specifieke beroepen ook in andere landen toe zal nemen (WRR, 2024). Het is niet bekend in hoeverre er wel aanbod is van buiten de EU.

4.2 Effecten op het bbp per capita

In hoeverre arbeidsmigratie leidt tot een hoger of lager bbp per inwoner hangt af van hoe arbeidsmigranten verschillen van de ingezetene bevolking. Het bbp per inwoner is een belangrijke maatstaf voor de materiële welvaart. Arbeidsmigranten verschillen op uiteenlopende wijzen van ingezetenen. Zo kunnen migranten een hogere of lagere arbeidsparticipatie hebben, zijn ze mogelijk in andere beroepen of bedrijfstakken werkzaam en kunnen hun opleidingsniveau en vaardigheden verschillen. Al deze zaken hebben invloed op het effect van arbeidsmigratie op de Nederlandse economie.

Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van arbeidsmigranten ligt bij aankomst in Nederland aanzienlijk hoger dan bij die van ingezetenen; op die manier dragen arbeidsmigranten relatief positief bij aan de economie in termen van uren werk. Rekening houdend met gezinsmigratie ligt het beeld genuanceerder. Een arbeidsmigrant is per definitie werkzaam op het moment van aankomst: hun participatie ten tijde van immigratie is 100%. Bij de ingezetene bevolking ligt dit percentage lager. Op basis hiervan leveren arbeidsmigranten dus een positieve bijdrage aan het bbp per capita. In 2022 was de arbeidsparticipatie onder EU- en niet-EU arbeidsmigranten die vanaf 1999 naar Nederland zijn geëmigreerd rond de 85%.¹⁷² Dit was voor de gehele Nederlandse bevolking rond de 73%. De arbeidsparticipatie van meekomende gezinsmigranten ligt lager dan bij arbeidsmigranten. Wanneer gezinsmigranten niet werkzaam zijn, dempt dit het verhogende effect van arbeidsmigratie op de arbeidsparticipatie. Voor niet-EU gezinsmigranten, meegekomen met arbeidsmigranten, bedroeg in 2022 de arbeidsparticipatie rond de 35%. Voor gezinsmigranten van EU-arbeidsmigranten zijn deze gegevens niet beschikbaar, maar voor het totaal aan EU-gezinsmigranten bedraagt de arbeidsparticipatie 62%.¹⁷³

Opleidings- en inkomensniveau

Het verschil in opleidingsniveau tussen arbeidsmigranten en de ingezetene bevolking heeft invloed op de economische groei. Het gebrek aan gegevens over het opleidingsniveau van arbeidsmigranten compliceert de analyse. Economische groei komt niet alleen voort uit gemaakte arbeidsuren en fysiek kapitaal, maar ook uit menselijk kapitaal: mensen met meer opleiding en/of vaardigheden leveren een hogere toegevoegde waarde en/of produceren meer goederen en diensten. Vanwege deze hogere toegevoegde waarde krijgen zij vaak ook meer betaald dan anderen. Van migranten wordt het opleidingsniveau niet systematisch geregistreerd, wat de empirische analyse compliceert over de relatie tussen arbeidsmigratie, het opleidingsniveau en de economische impact.¹⁷⁴ In de internationale literatuur wordt vaak het inkomen gebruikt als benadering voor vaardigheden of het opleidingsniveau. Dit lost het meetprobleem niet geheel op: een migrant met een hoog opleidingsniveau kan laagbetaald werk verrichten. Als hoogopgeleide migranten onder hun niveau werkzaam zijn, bijvoorbeeld door taalbarrières, discriminatie, of het

¹⁷² In deze periode kan de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten veranderen. Er kan bijvoorbeeld (tijdelijke) werkloosheid zijn, vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid. Over tijd kan daardoor de arbeidsmigrant werkloos blijven, of toch weer de arbeidsmarkt betreden. 2022 is een peilmoment waarop wordt gemeten wat de arbeidsparticipatie betreft. Over tijd is dit percentage echter vrij stabiel. Dit gaat over geregistreeerde arbeidsmigranten bij de gemeente, niet geregistreeerde arbeidsmigranten zitten dus niet in deze statistieken. Zie Dashboard Migratiemotieven, Sociaaleconomische positie - Integratie en samenleven 2024 | CBS, StatLine - Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie en Migranten verschillen sterk qua arbeidsparticipatie - ESB voor arbeidsparticipatie onder migranten. Recentere data dan 2022 is niet beschikbaar. Voor de hele Nederlandse bevolking komt de data van: StatLine - Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand.

¹⁷³ Voor een groot deel zal dit gezinsmigratie meegekomen met arbeid bedragen, maar het kan bijvoorbeeld ook gezinsmigratie bij studie omvatten. Desondanks zal de arbeidsparticipatie voor gezinsmigratie meegekomen met arbeid voor de EU met grote waarschijnlijkheid hoger liggen dan de 35% voor niet-EU gezinsmigranten meegekomen met arbeid.

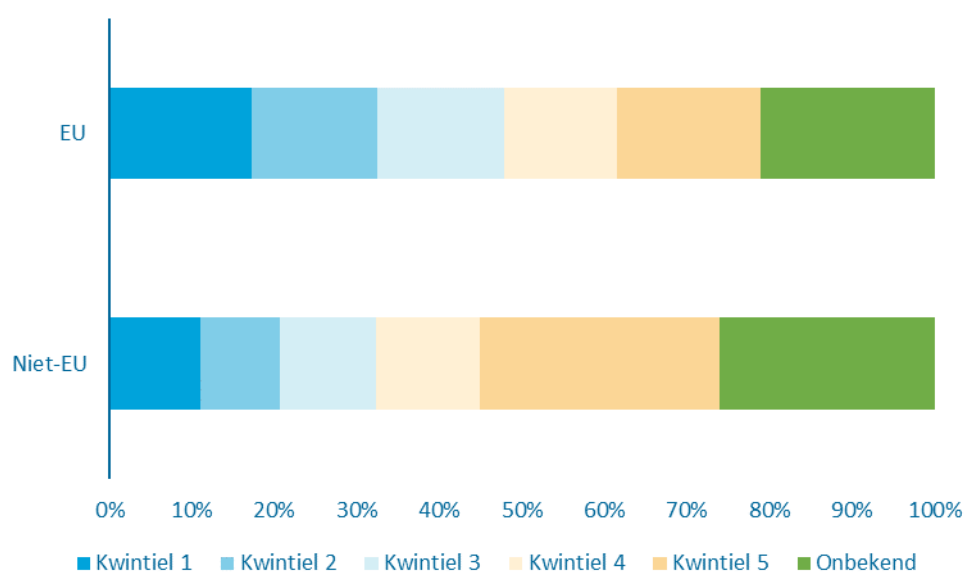
¹⁷⁴ Wel is er veel onderzoek naar het opleidingsniveau van specifieke groepen immigranten en wordt het opleidingsniveau vaak wel in enquêtes onder steekproeven van migranten meegenomen. Een fors gedeelte van de ondervraagde EU-migranten geeft aan te werken onder het hoogst behaalde opleidingsniveau. Zie bijvoorbeeld het Kenniscentrum Arbeidsmigranten (Cremers & van den Tillaart, 2022).

niet erkennen van buitenlandse diploma's, kan dit ten koste gaan van de potentiële stijging van het bbp per capita.

In Nederland lijken onder de arbeidsmigranten die geregistreerd staan als ingezetene relatief veel hoogbetaalde werknemers te zitten, bij werkzame gezinsmigranten is er hetzelfde beeld. Dit kan op korte termijn resulteren in een hoger niveau van het bbp per capita. Er lijken in Nederland relatief veel hoogbetaalde arbeidsmigranten te zijn en een aanzienlijke groep laagbetaalden. De groep daartussenin is relatief klein.¹⁷⁵ Voor werkzame gezinsmigranten uit de EU en daarbuiten is de verdeling over inkomensgroepen sterk vergelijkbaar met die van arbeidsmigranten.¹⁷⁶ Figuur 4.2 toont de verdeling over de inkomenskwintielen van bij de gemeente geregistreerde arbeidsmigranten (ingeschreven als ingezetene in de BRP), zowel voor Europese als niet-Europese migranten, ten opzichte van de hele bevolking. In beide groepen is van ruim 20% het inkomen onbekend. Uit de figuur blijkt dat niet-EU-arbeidsmigranten een hoger inkomen hebben: ongeveer 29% van de niet-EU-arbeidsmigranten valt in de top 20% van de totale Nederlandse inkomensverdeling. Dit komt doordat er vooral veel kennismigranten in deze groep zijn. Onder EU-migranten is de verdeling gelijkmatiger. Ongeveer 17% van de geregistreerde EU-arbeidsmigranten valt in het hoogste en laagste kwintiel van de totale Nederlandse inkomensverdeling, iets meer dan de andere kwintielen.

Figuur 4.2 Arbeidsmigranten in de inkomensverdeling op basis van motief¹⁷⁷

Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven



Er is een omvangrijke groep arbeidsmigranten in Nederland die niet geregistreerd staat als ingezetene en hoofdzakelijk in lage-inkomensberoepen werkzaam is. De oververtegenwoordiging van deze groep in lage inkomens kan als gevolg een lager niveau van het bbp per capita hebben. Er is ook een grote groep van minimaal 150.000 personen die niet ingeschreven staat als ingezetene bij een gemeente en die een lager inkomen verdient. Bij werkenden uit de EU die niet geregistreerd staan bij de gemeente gaat het om gedetacheerde werknemers die meestal enkel geregistreerd staan in het Meldloket of om personen die zich inschrijven als niet-ingezetene in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) van de BRP. Van de circa 240.000 buitenlandse EU-werknemers die op 31 december 2023 stonden ingeschreven als niet-ingezetene in de RNI, werkt ruim 60% tegen een relatief laag inkomen (een inkomen lager dan

¹⁷⁵ Het gaat hier om geregistreerde arbeidsmigranten bij de gemeente volgens het dashboard migratiemotieven van het CBS. Gedetacheerden en andere niet-geregistreerde arbeidsmigranten zitten hier niet in.

¹⁷⁶ Zie het Dashboard Migratiemotieven van het CBS: Dashboard Migratiemotieven.

¹⁷⁷ De inkomenskwintielen zijn opgesteld naar de inkomensverdeling van de hele Nederlandse bevolking. De figuren betreffen alleen BRP-geregistreerde arbeidsmigranten.

130% WML; zie ook figuur 4.1.).¹⁷⁸ Van gedetacheerde werknemers is geen inkomen bekend, maar wel de bedrijfstakken waarin zij veelal lager betaald werk uitvoeren.¹⁷⁹ Er is ook een groeiende groep arbeidsmigranten van buiten de EU die gedetacheerd worden in lager betaalde banen in Nederland. Ook zij staan niet ingeschreven in de gemeente en komen daarmee niet terug in de cijfers van figuur 4.2.

Productiviteitsgroei

Arbeidsmigranten kunnen bijdragen aan productiviteitsgroei als zij werk doen dat complementair is aan dat van ingezetenen. In hoeverre dit het geval is, is niet goed te meten. Van arbeidsmigranten op wie de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van toepassing is en die een vergunning nodig hebben om te mogen werken, weten we dat dit wel het geval is. Arbeidsmigranten kunnen verschillen van ingezetenen op basis van het type werk dat ze doen. Bijvoorbeeld als het werk van laagbetaalde arbeidsmigranten het werk van ingezetenen ondersteunt, waardoor die productiever werk kunnen doen. Dit kan een positief effect hebben op het bbp-niveau per capita. De niet-EU-arbeidsmigranten die niet onder de kennismigrantenregeling vallen, maar voor wie alle reguliere voorwaarden gelden onder de Wav, zijn per definitie complementair. Voor deze vergunning moet de werkgever namelijk aantonen dat er geen geschikte kandidaat voor de vacature is binnen Nederland of elders in de EU. Over laagbetaalde arbeidsmigratie vanuit de Europese Unie is met enige zekerheid aan te wijzen in welke sectoren in Nederland ingezetenen het werk niet *willen* doen. Lager betaalde arbeidsmigranten werken vaker dan ingezetenen in zogenoemde 3D-banen; 'dirty', 'dangerous' en 'demanding'.¹⁸⁰ Denk hierbij aan bijvoorbeeld fysiek zwaar werk in de logistiek, vleesverwerking of glastuinbouw.¹⁸¹ Dit zijn sectoren waar innovatie, automatisering en daarmee arbeidsbesparende technologieën steeds vaker een rol kunnen spelen.

Hoogopgeleide arbeidsmigranten dragen vaker bij aan innovatie en productiviteitsgroei, en zorgen doorgaans voor een stijging van de bbp-groei op de lange termijn. Sommige arbeidsmigranten brengen unieke kennis en vaardigheden mee. Via kennisdeling kunnen vervolgens ook spillover-effecten optreden, waardoor meerdere personen in Nederland productiever worden. Op basis van hun inkomensniveau lijken er relatief veel hoogopgeleide arbeidsmigranten in Nederland te zijn, een aanzienlijke groep laagopgeleiden, en is de groep daartussenin (in beleid vaak aangeduid als vakkrachten) relatief klein.¹⁸² De komst van hooggeschoolde arbeidsmigranten, ook wel kennismigranten genoemd, heeft doorgaans positieve effecten op de groei van het bbp per capita. Hoeveel hoogopgeleide arbeidsmigranten Nederland precies heeft en in hoeverre die bijdragen aan innovatie en productiviteit, is niet makkelijk meetbaar. De kennismigrantenregeling voor arbeidsmigranten van buiten de EU toetst wel op loon maar niet specifiek op opleidingsniveau of vaardigheden (zie ook hoofdstuk 3).

De beschikbaarheid van laagbetaalde en tijdelijke arbeidsmigranten kan de prikkel wegnemen bij bedrijven om te innoveren. De beschikbaarheid van laagbetaalde arbeidsmigranten houdt de loonkosten laag, waardoor er minder reden kan zijn voor werkgevers om te investeren in arbeidsbesparende technologieën. Investeren en automatiseren leidt dan namelijk niet tot grotere opbrengsten door mogelijke kostenbesparingen, omdat de kosten van laagbetaalde migranten structureel lager liggen.¹⁸³ Dit dempt de bbp-groei ten opzichte van de situatie waarin wel innoverende investeringen worden gedaan. Daarnaast kan de tijdelijkheid van arbeidsmigranten de prikkel van werkgevers en arbeidsmigranten verminderen om te investeren in hun individuele kennis en vaardigheden, waardoor hun productiviteit minder toeneemt dan in het geval dat ze zich permanent zouden vestigen en er wel meer in hun geïnvesteerd zou worden. Werkenden blijven op deze manier in dienst bij minder productieve bedrijven, terwijl zij bij productievare bedrijven een hoger loon zouden verdienen en een grotere bijdrage aan de economische welvaart zouden kunnen

¹⁷⁸ Zie hoofdstuk 2 en figuur 4.1. Dit zijn maar gedeeltelijk lager betaalde seizoenswerkers, een substantiële groep verblijft hier langer.

¹⁷⁹ Zie hoofdstuk 2 – zij werken vooral in de industrie en bouwnijverheid.

¹⁸⁰ Terminologie van de International Labour Organization (ILO).

¹⁸¹ Zie ook bijlage 4 voor een beschrijving van de casussen.

¹⁸² Het gaat hier om geregistreerde arbeidsmigranten bij de gemeente volgens het Dashboard Migratiemotieven van het CBS. Gedetacheerden en andere niet-geregistreerde arbeidsmigranten zitten hier niet in.

¹⁸³ Mann & Pozzoli (2022).

leveren. Ook kan de prikkel voor werkgevers om te investeren in het bestaande arbeidsaanbod afnemen.

De inzet van arbeidsmigranten in sectoren hangt samen met de productiviteitsgroei in Nederland, maar de causale relatie en het totale effect zijn niet eenduidig. Enerzijds heeft arbeidsmigratie een impact op de productiviteit via de toegevoegde waarde van de werkzaamheden die arbeidsmigranten verrichten en het loon dat zij daarvoor ontvangen. Daarnaast speelt ook mee hoe arbeidsmigratie de prikkel tot innovatie bij werkgevers beïnvloedt en in hoeverre hun werkzaamheden complementair zijn aan die van andere werknemers. Omgekeerd kan de causale relatie ook gelden; zo kan een sector juist vanwege de hoge productiviteit een bepaalde behoefte aan hooggeschoolde arbeidsmigranten ontwikkelen. Bij alle redeneringen geldt ook dat niet duidelijk is in hoeverre de economische activiteiten uit bepaalde sectoren precies afhankelijk zijn van de inzet van arbeidsmigranten.

Overkoepelend

Op de lange termijn is het effect van arbeidsmigratie op het bbp per capita niet eenduidig. Arbeidsmigranten in laagbetaalde banen vinden na verloop van tijd steeds vaker een baan overeenkomstig met hun opleidingsniveau, waardoor hun inkomen stijgt. Tegelijkertijd bestaat de kans dat de arbeidsparticipatie afneemt door ziekte of werkloosheid (zie ook hoofdstuk 2). De arbeidsparticipatie van gezinsmigranten neemt bij een langer verblijf juist toe, terwijl die bij aankomst lager is. Alhoewel tijdelijke arbeidsmigranten een andere impact zullen hebben op de economie, is onduidelijk of deze effecten positiever of negatiever zijn. Enerzijds geldt juist voor tijdelijke arbeidsmigranten dat hun arbeidsparticipatie hoog is. Ook brengen zij minder vaak een gezin mee. Macro-economisch gezien maakt dit hun bijdrage positiever. Anderzijds zullen er voor tijdelijke migranten minder mogelijkheden en prikkels zijn voor werkgevers om te investeren in menselijk kapitaal, wat hun economische bijdrage weer vermindert.

De vraagkant van de Nederlandse economie speelt een cruciale rol in de komst van arbeidsmigranten, maar beïnvloedt ook de economische effecten van arbeidsmigratie. Wanneer er in Nederland veel vraag is naar arbeid, leidt dat met name via uitzendbureaus tot het aantrekken van arbeidsmigranten die deze tekorten kunnen opvullen. Deze dynamiek beïnvloedt ook de sectorstructuur van een land: in theorie kunnen sectoren met een hoge vraag naar arbeid en een relatief lage automatiseringsgraad sneller groeien wanneer er voldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn, onder wie migranten. Tegelijkertijd gaat de inzet van deze werknemers in de ene sector mogelijk ten koste van de beschikbare arbeid voor een andere sector. Ook houdt het invullen van de arbeidsbehoeften mogelijk bedrijfsprocessen in stand die aanzienlijke negatieve externe effecten hebben. De relatie tussen de sectorstructuur, arbeidsvraag en arbeidsmigratie laat zich echter moeilijk kwantificeren, omdat er sprake is van zogenoemde endogeniteit: deze factoren beïnvloeden elkaar op hetzelfde moment.

4.3 Overheidsfinanciën

Arbeidsmigranten hebben effect op de overheidsfinanciën, omdat zij bijdragen aan de overheidsinkomsten en een beroep doen op de collectieve voorzieningen. Tot de collectieve voorzieningen behoren zowel voorzieningen waar een individueel beroep op wordt gedaan, zoals een WW-uitkering en een opleiding, als voorzieningen waar de samenleving als geheel een beroep op doet, zoals infrastructuur. Tegelijkertijd dragen arbeidsmigranten ook bij aan de inkomsten van de overheid, via werk en consumptie. Zolang ze werken, dragen migranten direct bij aan de inkomsten uit loonbelasting, sociale premies en bedrijfsbelastingen. Daarnaast kunnen zij ook bijdragen via indirecte belastingen, zoals btw en accijnzen, afhankelijk van het consumptieniveau. Afhankelijk van kenmerken zoals bijvoorbeeld inkomen kunnen arbeidsmigranten aanspraak maken op fiscale regelingen die hun bijdrage aan de overheidsinkomsten verminderen. Deze regelingen worden nader uitgelegd in hoofdstuk 3.

De budgettaire kosten en baten hangen af van de kenmerken van arbeidsmigranten en van het land van bestemming. Er zijn naast het migratiemotief – hier arbeid – vijf kenmerken te onderscheiden die van invloed zijn op de impact van migranten op de overheidsfinanciën: de leeftijd bij aankomst, de gezinssituatie, de verblijfsduur, het opleidings-/kennisniveau en het land van herkomst.¹⁸⁴ De uitgaven aan zorg, onderwijs en sociale zekerheid kunnen bijvoorbeeld leeftijdsafhankelijk zijn, waardoor het voor de impact op de overheidsfinanciën uitmaakt op welke leeftijd een arbeidsmigrant naar Nederland komt en wat de verblijfsduur van de migrant is. Daarnaast zijn de kenmerken van het bestemmingsland van invloed, zoals de kenmerken van de arbeidsmarkt, de economische groei, de kenmerken van de verzorgingsstaat, de rechten voor migranten en het leeftijdsprofiel van de ingezetenen. In het CPB-rapport worden deze factoren nader beschreven.¹⁸⁵

Arbeidsmigratie heeft per saldo een neutraal tot licht positief effect op de Nederlandse overheidsfinanciën. De opzet en uitkomsten van de verschillende onderzoeken naar de gevolgen van migratie voor de Nederlandse overheidsfinanciën verschillen aanzienlijk. De richting van de resultaten is wel eenduidig. Het effect van arbeidsmigratie op de overheidsfinanciën is per saldo neutraal tot licht positief. Dynamische analyses – waarbij ook wordt gekeken naar de levensloop – bevestigen de resultaten van de statische analyses. Van de Beek et al. (2024) berekenden het totale saldo van kosten en baten over de gehele levensloop van migranten naar herkomstland en migratiemotief. Bij arbeidsmigranten (exclusief meereizende gezinsmigranten) is het saldo gemiddeld genomen positief, met een saldo van ca. € 150.000 over de gehele levensloop, en ca. € 60.000 als wel rekening wordt gehouden met mee- of nareizende gezinsmigranten. Dit bedrag per arbeidsmigrant varieert afhankelijk van leeftijd bij aankomst en piekt op het moment dat een arbeidsmigrant rond het 30^e levensjaar naar Nederland komt.

Over het algemeen geldt: hoe hoger het opleidings- en inkomensniveau van arbeidsmigranten is, hoe positiever de bijdrage aan de overheidsfinanciën.¹⁸⁶ Voor migranten is arbeidsmarktdeelname de belangrijkste factor voor het effect van migratie op de overheidsfinanciën.¹⁸⁷ Dat betekent niet dat een werkende arbeidsmigrant per saldo altijd een positief effect heeft op de overheidsfinanciën. Dat kan afhankelijk zijn van het inkomen en het gebruik van sociale voorzieningen; een arbeidsmigrant met een laag inkomen ontvangt mogelijk meer aan kortingen en toeslagen dan dat diegene bijdraagt aan de overheidsinkomsten. In generieke zin geldt dat een arbeidsmigrant met een hoger opleidingsniveau een hoger inkomen en een grotere baanzekerheid heeft. Hierdoor draagt de hoger opgeleide arbeidsmigrant meer bij aan de overheidsinkomsten en wordt er een kleiner beroep gedaan op de overheidsuitgaven.

Overheidsbeleid kan, naast het beïnvloeden van de samenstelling van arbeidsmigratie, ook enige invloed uitoefenen op het effect van arbeidsmigratie op de overheidsfinanciën. In landen waar snelle integratie plaatsvindt en de arbeidsmarkt relatief open is, hebben migranten een gunstiger effect op de overheidsfinanciën.¹⁸⁸ Integratie- en arbeidsmarktbeleid kunnen hierbij helpen. Daarnaast kunnen restricties op het gebruik van collectieve voorzieningen de negatieve impact van arbeidsmigratie op de overheidsfinanciën verminderen. Tegelijkertijd is het handelingsperspectief hier beperkt; arbeidsmigranten (van binnen en buiten de EU) hebben bijna evenveel plichten én rechten als Nederlandse ingezetenen. Oftewel, een aanpassing van de collectieve voorzieningen moet dan aangepast worden voor de gehele bevolking.

Sociale zekerheid

Arbeidsmigranten hebben niet altijd volledig recht op sociale zekerheid. Het recht op sociale zekerheid is onder andere afhankelijk van de rechtmatigheid van verblijf, het al dan niet worden aangemerkt als ingezetene en de status als werknemer. Als gevolg van het koppelingsbeginsel hebben arbeidsmigranten die geen rechtmatig verblijf hebben in beginsel geen recht op

¹⁸⁴ Hennesey en Hagen-Zanker (2020).

¹⁸⁵ CPB (2025).

¹⁸⁶ Auerbach & Oreopoulos (2001).

¹⁸⁷ Liebig & Mo (2013).

¹⁸⁸ Storesletten (2003).

voorzieningen en uitkeringen, zoals de AOW, bijstand en de werkloosheidswet. Voor de AOW en andere volksverzekeringen geldt dat iemand ingezetene moet zijn: er moet sprake zijn van een duurzame band met Nederland. Voor bijstand op basis van de Participatiewet is woonachtig zijn in Nederland vereist. EU-arbeidsmigranten hebben in de eerste drie maanden slechts beperkt recht op bijstand. Indien zij langer dan 3 maanden in Nederland zijn, hebben zij meestal wel recht op bijstand.¹⁸⁹ Wanneer EU-burgers niet economisch actief zijn (dus niet de status van werknemer of zelfstandige hebben) kan de IND na een melding van de gemeente beoordelen of het beroep op bijstand gevolgen heeft voor het EU-verblijfsrecht. Voor arbeidsmigranten van buiten de EU geldt dat zij onder bepaalde voorwaarden bijstand kunnen ontvangen, maar hierbij wel een risico hebben op het verlies van hun verblijfsvergunning als zij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben.¹⁹⁰ Ook de aanspraak op andere uitkeringen uit algemene middelen, zoals de Wajong, kan de verblijfsvergunning van arbeidsmigranten van buiten de EU stoppen. Een aanvraag voor huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kan het verblijf niet stoppen.¹⁹¹ Om voor de WW in aanmerking te komen, moet je als werknemer verzekerd zijn. Geregistreerde EU- en niet-EU-arbeidsmigranten hebben recht op de WW als zij aan de reguliere eisen voldoen. In sommige steden steunt het Rijk de pilot van opvanglocaties voor dakloze migranten die geen recht hebben op een plek in de reguliere opvang.¹⁹²

Arbeidsmigranten zijn minder vaak dan gemiddeld afhankelijk van een uitkering, maar doen vanwege hun baankenmerken vaker dan gemiddeld een beroep op de WW. EU-migranten die met het motief arbeid hierheen komen, ontvangen minder vaak en ook lagere uitkeringen en toeslagen dan gemiddeld genomen in Nederland. Deze verschillen worden na verloop van tijd kleiner en vervagen na ongeveer zeven jaar.¹⁹³ Tegelijkertijd doen arbeidsmigranten wel vaker een beroep op de WW. Dit is bijna geheel toe te schrijven aan de baankenmerken; deze arbeidsmigranten werken vaak op basis van tijdelijke contracten en in sectoren met een grote kans op werkloosheid. Hun WW-uitkering is echter vaak kort en ook lager dan gemiddeld.¹⁹⁴

In de regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid waren arbeidsmigranten (gastarbeiders) in het verleden oververtegenwoordigd. In de jaren 70 en 80 raakten velen van hen werkloos en kwamen zij in aanmerking voor een WW- of een WAO-uitkering. Dit droeg eraan bij dat ze niet in groten getale naar hun herkomstlanden terugkeerden: het socialezekerheidsstelsel stelde ze in staat hier te blijven. Bovendien werd het moeilijker voor deze arbeidsmigranten om heen en weer te reizen voor werk, waardoor velen ervoor kozen in Nederland te blijven uit angst niet opnieuw binnen te kunnen komen als ze naar hun land van herkomst zouden terugkeren.¹⁹⁵ Werknemers konden een uitkering krijgen die kon doorlopen tot aan de AOW en voor werkgevers waren daar, anders dan bij de WW, geen individuele kosten aan verbonden. De WAO werd zo onder meer gebruikt als afvloeiingsregeling.¹⁹⁶ Tegenwoordig is er in de regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid nog sprake van een lichte oververtegenwoordiging van arbeidsmigranten.¹⁹⁷

Onderwijs

Arbeidsmigratie kan in theorie leiden tot meer vraag naar en kosten aan volwassenenonderwijs. Dit lijkt in Nederland beperkt het geval te zijn. Tegelijkertijd kan het volgen van onderwijs ook de positie en productiviteit van arbeidsmigranten verbeteren. Hoewel arbeidsmigranten in Nederland niet vaak een opleiding doen aan een reguliere onderwijsinstelling, kunnen zij wel (verplicht zijn) een opleiding/training te volgen die gerelateerd is aan de baan en sector waarin ze werkzaam zijn of gaan zijn. Van de uitzendbureaus die lid zijn van ABU en NBBU geeft 96% aan opleidingen/trainingen aan te bieden aan arbeidsmigranten. Volgens

¹⁸⁹ Juridisch Loket (2025).

¹⁹⁰ Idem

¹⁹¹ IND (2025). *Uitkering uit algemene middelen*. <https://ind.nl/nl/uitkering-uit-algemene-middelen>

¹⁹² Rijksoverheid (2025). *In meer steden komt daklozenopvang voor arbeidsmigranten*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/05/08/in-meer-steden-komt-een-daklozenopvang-voor-arbeidsmigranten#:~:text=In%202023%20is%20er%20speciaal,arbeidsmigranten%20en%20andere%20EU%2Dburgers.>

¹⁹³ Van Vliet en Suari-Andreu (2022).

¹⁹⁴ Strockmeijer (2020).

¹⁹⁵ Kremer (2013).

¹⁹⁶ Koning & Lindeboom (2015).

¹⁹⁷ Van Kesteren & Van Vuuren (2024).

de Adviesraad Migratie komt doorontwikkeling op het werkgebied en daarmee de duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten ook de samenleving ten goede. Dit door een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en vanwege minder budgettaire kosten door verminderde uitval van mensen en een lagere druk op sociale voorzieningen.¹⁹⁸

In Nederland is een groeiende diversiteit in leerlingen- en studentenpopulaties, de kinderen van arbeidsmigranten zijn hier een onderdeel van. Er is meer vraag naar internationale schakelklassen. Arbeidsmigranten komen soms met kinderen naar Nederland of krijgen in Nederland kinderen. Wanneer de ouders de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, kan dit er toe leiden dat hun kinderen met een taalachterstand op school beginnen. Ook neemt mogelijk de vraag naar internationale schakelklassen toe. In deze schakelklassen ligt de nadruk op het leren van de Nederlandse taal.¹⁹⁹ Hierdoor zijn er extra onderwijskosten. Kijkend naar de gezinsmigranten die mee gingen met arbeidsmigranten en van buiten Europa kwamen, volgt circa 45% géén onderwijs (dit zullen grotendeels partners zijn), circa 34% basisonderwijs en 13% voortgezet onderwijs.²⁰⁰ Voor gezinsmigranten die meegaan met EU-arbeidsmigranten zijn er vergelijkbare cijfers, maar is het percentage basisschoolleerlingen kleiner. In Nederland zijn er circa 90.000 kinderen met een Midden- of Oost-Europese achtergrond.²⁰¹

Zorg

Arbeidsmigranten hebben lagere zorgkosten dan de gemiddelde ingezetene in Nederland. Volgens Van de Beek et al. (2024) zijn de zorgkosten van westerse migranten 97% van die van mensen zonder migratieachtergrond. Damas de Matos (2021) rapporteert dat de zorgkosten van migranten gezamenlijk 78% bedragen van die van mensen zonder migratieachtergrond voor de periode 2006-2018. Een verklaring hiervoor is dat de kosten van geboortezorg niet van toepassing zijn op migranten. Een tweede verklaring is de leeftijdssamenstelling. De zorgkosten zijn immers afhankelijk van de leeftijd, waarbij arbeidsmigranten relatief jong naar Nederland komen en dus op dat moment relatief lage zorgkosten hebben.²⁰² Op het moment dat zij permanent in Nederland blijven en hier oud worden, nemen ook hun zorgkosten toe. Ten derde gebruiken arbeidsmigranten in Nederland mogelijk in mindere mate de zorgvoorzieningen dan andere ingezetenen. Soms reizen EU-arbeidsmigranten terug naar het land van herkomst om zorg te ontvangen. In Europa ondervinden migranten barrières in het gebruik van zorgvoorzieningen, zoals taal- en communicatieproblemen.²⁰³ Kijkend naar het huidige zorggebruik van specifiek arbeidsmigranten valt op dat het aandeel arbeidsmigranten (op basis van motief) dat in 2021 de ziekenhuiskosten of kosten aan geneesmiddelen vergoed kreeg, minder groot is dan het aandeel onder de Nederlandse bevolking. Dit geldt ook wanneer er gekeken wordt naar vergelijkbare leeftijdscohorten (tussen de 20 en 40 jaar).²⁰⁴ Niet alle zorgkosten zijn terug te geleiden naar of iemand een arbeidsmigrant is of niet omdat dit niet geregistreerd wordt. Er is de subsidieregeling Medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden waarvan onder andere arbeidsmigranten die onverzekerd zijn, doordat zij geen baan hebben, noodzakelijke zorg kunnen krijgen.

4.4 Woningmarkt en ruimtelijke ordening

Arbeidsmigratie heeft direct en indirect invloed op de ruimtelijke verdeling in Nederland door de vraag naar woonruimte van arbeidsmigranten en door de vestiging van arbeidsmigratie-intensieve sectoren. Arbeidsmigranten in Nederland hebben een woonplek nodig. Voordat ze naar Nederland komen is het niet altijd duidelijk waar en hoelang ze hier gaan wonen. De woningvraag die ze uitten heeft effect op de lokale en regionale huur- en koopwoningmarkt. Tegelijkertijd werken arbeidsmigranten voor bedrijven die gebruikmaken van de schaarse ruimte in Nederland. De vestiging van deze bedrijven en de plekken waar arbeidsmigranten

¹⁹⁸ Adviesraad Migratie (2025).

¹⁹⁹ Erasmus universiteit (2023).

²⁰⁰ Dit geldt voor gezinsmigranten die met arbeidsmigranten meedingen op basis van migratiemotief.

²⁰¹ Pharos (2023).

²⁰² <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/komen-en-gaan-van-arbeidsmigranten-in-de-periode-2005-2021?onepage=true>

²⁰³ Galanis et al. (2022).

²⁰⁴ CBS Dashboard Migratiemotieven (2022). CBS (2024). Basisverzekering (Zvw); kosten per persoon, herkomst.

wonen is niet gelijkmatig verspreid over Nederland, waardoor het effect op ruimtelijke ordening regionaal verschilt.

Woningmarkt

Migratie, waaronder arbeidsmigratie, is de meest relevante demografische factor van het woningtekort in Nederland. Op dit moment is er een aanzienlijke woonvraag in Nederland die niet vervuld kan worden. Dit tekort neemt naar verwachting toe naar 430.000 woningen in 2027. ABF (2023) stelt dat van de verwachte toevoegingen aan de woningvoorraad voor de periode 2024-2038 45% nodig is voor de accommodatie van de bevolkingsgroei, die voor 95% wordt bepaald door het migratiesaldo. Hiervan is arbeidsmigratie één onderdeel.²⁰⁵ Het onderzoek van Groenemeijer et al. (2023) schat de impact van migratie op basis van gegevens uit het verleden iets beperkter in; hieruit blijkt dat in 2022 tussen de 20 en 50 procent van het woontekort onder verschillende leeftijdsgroepen toe te schrijven was aan de woonvraag van migranten.

Door de lage aanbodelasticiteit in Nederland kan de huisvesting van arbeidsmigranten ten koste gaan van huisvesting voor andere groepen. Nederland vertoont in vergelijking met andere OECD-landen een lage prijselasticiteit van het woningaanbod. De oorzaken van het traag reagerende aanbod zijn vooral de beperkingen in beschikbare bouwgrond en strenge ruimtelijke regelgeving.²⁰⁶ Regio's met strengere bouwregels hebben doorgaans een lagere aanbodelasticiteit, wat kan bijdragen aan langdurige woningtekorten en stijgende prijzen. Vanwege de lage aanbodelasticiteit leidt extra vraag naar woningen tot hogere huizenprijzen en een groter woningtekort. De precieze mate is afhankelijk van de woningvraag. Ook wordt er onvoldoende rekening gehouden met de (toekomstige) woningvraag van arbeidsmigranten, doordat kennis ontbreekt over hoeveel arbeidsmigranten er zijn en waar ze werken (zie ook hoofdstuk 2 en 5). Hierdoor kan de huisvesting van de ene groep ten koste gaan van de huisvesting voor andere groepen in Nederland.

Arbeidsmigranten dragen bij aan de bouw en verduurzaming van nieuwe en bestaande woningen in Nederland, maar de huisvestingsvraag vanuit arbeidsmigranten is op dit moment groter. In 2022 waren er ongeveer 75 duizend migranten (alle motieven) in deze bedrijfstakken werkzaam. Naar verwachting heeft het aantal arbeidsmigranten in de bouw per saldo een kleiner effect op de woningbouw dan de extra woonvraag van alle arbeidsmigranten. Dit is in lijn met het rapport van de Adviesraad Migratie (2024a). Het is belangrijk om op te merken dat er sprake is van een onderschatting door het gebruik van arbeidskrachten via detachering of uitzendwerk, maar hier is geen goed overzicht van beschikbaar. Uit een enquête onder uitzendorganisaties voor 2023 blijkt dat 3% van de uitgezonden arbeidsmigranten naar een bouwbedrijf is uitgezonden.²⁰⁷

Het is onduidelijk wat precies het beslag is van arbeidsmigranten en meereizende gezinsleden op de woningvoorraad. Ten eerste delen arbeidsmigranten vaak een bestaande woning met anderen (onzelfstandige woonruimte). Dit wordt niet altijd gemeten en hierover is dus ook geen data beschikbaar. Ten tweede zijn arbeidsmigranten veelal in tijdelijke on- en zelfstandige woningen (flexwoningen) gehuisvest, maar over niet-gecertificeerde bedden is geen data beschikbaar. Indien arbeidsmigranten in deze flexwoningen wonen, leggen zij overigens geen beslag op de reguliere woningvoorraad. Ten derde zijn er arbeidsmigranten die niet geregistreerd staan bij gemeenten of ingeschreven zijn op een woning.

Arbeidsmigranten verblijven vooral in particuliere huurwoningen met een kleiner woonoppervlak. Van zowel EU- als niet-EU migranten – waar gegevens over beschikbaar zijn – woont het overgrote deel in huurwoningen van 'overige verhuur' (denk aan particuliere verhuur), slechts een klein gedeelte huurt van een wooncorporatie. Dit is vergelijkbaar voor gezinsmigranten

²⁰⁵ De woningvraag onder migranten kan lager uitpakken dan in dit onderzoek, want: 1) migranten zijn vaak tijdelijk in Nederland, 2) onder migranten wordt veel aan woningdelen gedaan, en 3) in de statistieken van Groene Meijer et al (2023) en ABF (2023) zitten alle migranten, dus inclusief gezinsmigranten die vaak intrekken bij partners.

²⁰⁶ Caldera & Johansson(2013); Michielsen et al., (2017) Buurma-Olsen et al.(2025).

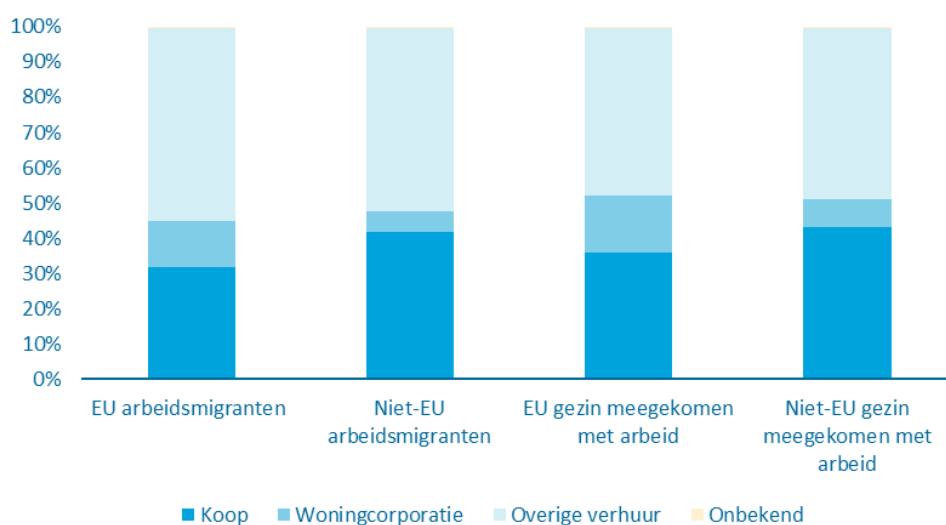
²⁰⁷ ABU (2023). Arbeidsmigranten in Nederland 2023. <https://www.abu.nl/arbeidsmigranten-in-nederland-2023/>

die zijn meegekomen met de arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten huren verhoudingsgewijs vaker een particuliere woning dan de gemiddelde Nederlander.²⁰⁸ Daarnaast wonen arbeidsmigranten vooral in kleinere woningen (onder de 40 vierkante meter). Dit is inclusief mogelijk woningdelen, zolang dit geregistreerd is. Er is tussen arbeidsmigranten wel onderling verschil in type woningsituatie. Zo wonen niet-EU migranten iets vaker in (iets grotere) koophuizen dan EU-migranten, waarschijnlijk ook door een hoger inkomen. Gemiddeld genomen concurreren Nederlandse ingezetenen vooral met arbeidsmigranten op de huurmarkt en in mindere mate op de koopmarkt, vanwege het grote aandeel EU-arbeidsmigranten met een lager inkomen.

Voor sommige arbeidsmigranten, maar ook Nederlandse ingezetenen, kan huisvesting te duur worden. Hierdoor wonen ze soms op vakantieparken of worden ze dakloos. Dit kan ook gebeuren als gevolg van misstanden. In 2023 waren er ongeveer 1400 arbeidsmigranten ingeschreven op een vakantieparkadres.²⁰⁹ Dit is een onderschatting van het daadwerkelijke aantal arbeidsmigranten verblijvend op een vakantiepark, omdat een forse groep zich niet inschrijft bij een gemeente. Regelmatig huisvesten ook werkgevers arbeidsmigranten op vakantieparken. (Arbeids)migranten vormen een steeds groter wordende groep onder de dakloze bevolking in Nederland. Uit een recente ETHOS-telling (2024) onder daklozen blijkt dat ongeveer 32% niet de Nederlandse nationaliteit heeft en dat 40% hiervan personen betreft die afkomstig zijn uit de EU. Het daadwerkelijke aantal daklozen, en de ontwikkeling daarin, laat zich echter lastig meten; zo ook onder arbeidsmigranten. Het lijkt er wel op dat het aantal dakloze arbeidsmigranten is toegenomen.²¹⁰

Figuur 4.3 Type woningen van arbeidsmigranten naar eigenaar en oppervlakte.²¹¹

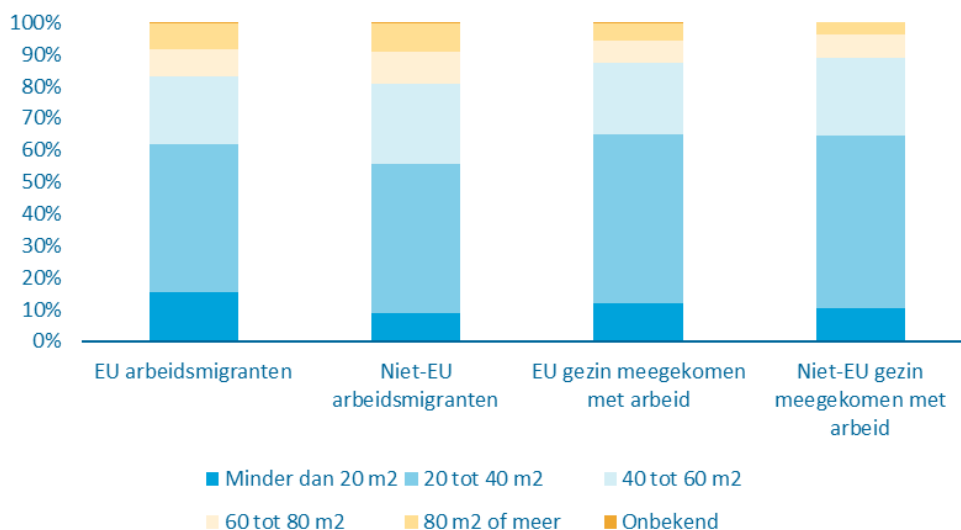
Bron: CBS Dashboard migratiemotieven



²⁰⁹ Zicht op Vakantieparken.

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld Groeiende dakloosheid arbeidsmigranten moet stoppen | CNV.

²¹¹ Voor woonoppervlak betreft het de woonoppervlakte per persoon. Er is dus sprake van woningdelen, waarbij een woning van bijvoorbeeld 50 m² wordt gedeeld met twee personen (25 m² per persoon). Hierdoor komt het woonoppervlak per persoon lager uit.



Een hoogbetaalde arbeidsmigrant legt gemiddeld genomen een groter beslag op de woningvoorraad dan een lager betaalde arbeidsmigrant.

De vraag naar woningen vanuit arbeidsmigranten is afhankelijk van persoonlijke kenmerken, zoals inkomen en verblijfsduur. Kennismigranten hebben in de regel een hoger inkomen, waardoor zij in staat zijn grotere woningen, en van betere kwaliteit, te huren of kopen. Dit geldt in mindere mate voor arbeidsmigranten die voornamelijk woningen in de huursector vinden. Ook huren laagbetaalde arbeidsmigranten vaker (tijdelijke) kamers en delen zij dus één woning, waardoor hun beslag op de woningmarkt niet één-op-één vergelijkbaar is met Nederlandse ingezetenen of hoogbetaalde arbeidsmigranten.²¹² Het is niet zonder meer een wenselijke situatie dat lager betaalde arbeidsmigranten een minder groot beslag doen op de woningmarkt omdat zij woningen delen of op vakantieparken verblijven.

Arbeidsmigranten wonen vooral in Randstedelijke gebieden, waar de woningnood al hoog is. Tegelijkertijd is er een trend te zien van vestiging op het platteland.

Voor zowel EU- als niet-EU-arbeidsmigranten geldt dat per 100.000 inwoners de meeste arbeidsmigranten in Randstedelijke gebieden wonen, zoals Groot-Amsterdam en de Haaglanden. Hierin zijn personen geregistreerd als niet-ingezetene niet meegenomen. Dit geldt ook voor gezinsmigranten die zijn meegekomen met arbeidsmigranten. Een overeenkomst tussen deze plaatsen is dat hier veelal ook kleinere woningen zijn.²¹³ Ook is de woningnood hier hoog in vergelijking met andere gebieden in Nederland. Meer arbeidsmigratie kan daarom druk op de ketel zetten. Zo trekt de 30%-regeling bijvoorbeeld jaarlijks ongeveer 11.000 extra kennismigranten aan, van wie circa de helft in Amsterdam gaat wonen. Dit heeft daar geleid tot hogere huur- en koopprijzen.²¹⁴ De Adviesraad Migratie (2024a) geeft daarbij aan dat lager betaalde arbeidsmigranten vaak in gebieden terecht komen waar laagbetaalde Nederlandse ingezetenen wonen, wat ook overeenkomt met specifieke wijken in Randstedelijke gebieden en op het platteland in sommige provincies. Hierdoor ontstaat er extra druk op het beschikbare betaalbare woningaanbod in deze gebieden. Op het platteland is er vaak ook nog minder beschikbare huisvesting aanwezig, zoals huurwoningen, wat de druk vergroot.²¹⁵ Deze druk zorgt er ook voor dat grootschalige(r) huisvestingsprojecten regelmatig op weerstand van bewonersgroepen stuiten of stranden door gebrek aan draagvlak. Mensen komen actief in verzet tegen nieuwe locaties, waardoor de realisatie van woonplekken voor arbeidsmigranten achterblijft.

De woonsituatie van migranten in Nederland is afhankelijk van de verblijfsduur en lijkt over tijd te verbeteren.

Uit Nederlandse literatuur blijkt dat de woonsituatie samenhangt met de

²¹² Manting et al. (2022).
²¹³ Woonoppervlakte in Nederland | CBS.
²¹⁴ SEO (2024b).
²¹⁵ Manting et al. (zal nog verschijnen).

verblijfsduur.²¹⁶ Migranten die langer in Nederland verblijven, hebben doorgaans een betere woonsituatie; zij wonen vaker in een zelfstandige huurwoning of koopwoning.²¹⁷ Dit kan deels het gevolg zijn van selectieve migratie: migranten die in minder gunstige woonsituaties verblijven, verlaten Nederland mogelijk sneller dan anderen. Migranten die kortdurend verblijven, wonen veelal onzelfstandig in bestaande huurwoningen (zijn inwonend) en in tijdelijke huisvestingslocaties alwaar ze ook veelal onzelfstandige kamers huren.

Visie ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) op de huisvesting van arbeidsmigranten

De woningmarkt is onvoldoende toegerust op een huidige grote structurele vraag naar tijdelijke en permanente huisvesting van lager betaalde arbeidsmigranten. Dit vraagt om een aanvullende visie op huisvesting van arbeidsmigranten. De grote toestroom van arbeidsmigranten in de afgelopen 15 jaar, maar ook de hoge doorstroom (driekwart van de arbeidsmigranten is na 10 jaar weer vertrokken) hebben geleid tot grote druk op adequate huisvesting van deze doelgroep. Dit leidt tot misstanden, overbewoning, uitbuiting en woonoverlast van kwetsbare wijken.

Met de huidige aantallen is in de ramingen sprake van een tekort in huisvesting voor 160.000 arbeidsmigranten. Bovendien ligt het feitelijke tekort nog hoger als gevolg van onderregistratie die niet in de ramingen wordt meegenomen. Arbeidsmigranten wonen daarnaast soms ook op locaties die niet voor permanente bewoning bedoeld zijn, zoals vakantieparken.

Onder de huidige omstandigheden zal elke verdere groei van het aantal arbeidsmigranten deze situatie verder doen verslechteren. Tegelijkertijd leveren arbeidsmigranten een wezenlijke bijdrage aan de samenleving, waaronder aan de woningbouwopgave, en hebben zij recht op goede huisvesting (zoals de Commissie Roemer stelt: 'geen tweederangsburgers'). Om het huidige tekort van 160.000 bedden in te lopen is meer en kwalitatief betere huisvesting nodig.

Daarom is het wenselijk om:

- Meer zicht te krijgen op de omvang van en het type arbeidsmigranten door beter te registreren wie waar in Nederland verblijven;
- De beschikbaarheid van huisvesting te verhogen, en tegelijkertijd in te zetten op de ontwikkeling en handhaving van kwaliteitseisen voor de huisvesting. Inclusief:
 - o Gedifferentieerde minimumeisen op basis van verwachte verblijfsduur
 - o Passende huurbescherming en huurprijbsbescherming
 - o Een grotere rol voor werkgevers in het voorzien van huisvesting (zonder dat de afhankelijkheid van werknemers van hen toeneemt).
- De effecten van arbeidsmigratie op huisvesting expliciet mee te wegen bij beslissingen bij uitbreiding of toestaan van nieuwe bedrijvigheid, om de druk op de woningmarkt te verkleinen;
- Te verkennen hoe we met ruimtelijk beleid grenzen kunnen stellen aan arbeidsmigratie intensieve economische sectoren met een groot ruimtelijk beslag maar een beperkte bijdrage aan de brede welvaart.

²¹⁶ Manting et al. (2022).

²¹⁷ Zie bijvoorbeeld Smits et al., (2020) en andere verwijzingen in CPB (2025).

Ruimtelijke ordening

Als rekening wordt gehouden met de rol van het ruimtegebruik van arbeidsmigratie-intensieve sectoren, dan vallen de maatschappelijke baten van arbeidsmigratie negatiever uit. De productiefactor 'natuur' is bij paragraaf 4.2 over de macro-economische effecten van arbeidsmigratie buiten beschouwing gelaten, maar is in het kader van de bevolkingsgroei wel van belang. Het meenemen van de productiefactor natuur kan betekenen dat ook op de lange termijn het effect van immigratie op het bbp per inwoner negatief is.²¹⁸ Dit is omdat kapitaal zich op lange termijn aanpast, maar natuur vermoedelijk niet, of niet volledig. Met 526 inwoners per vierkante kilometer heeft Nederland (na Malta) de op-één-na-hoogste bevolkingsdichtheid binnen de EU. Deze redenatie hangt echter af van de mate waarin het werk dat arbeidsmigranten verrichten ook steunt op het gebruik van deze input. In het geval arbeidsmigranten grotendeels werkzaam zijn in bedrijfstakken die veel gebruik van ruimte vergen, dan zou dit kunnen betekenen dat arbeidsmigratie maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Ruimte kan immers, zowel fysiek als niet-fysiek, maar één keer gebruikt worden. Als arbeidsmigratie de bedrijfsprocessen faciliteert die gepaard gaan met een relatief groot beslag op natuurlijk kapitaal en deze niet plaatsgebonden zijn, is het de vraag in hoeverre deze werkzaamheden op de huidige schaal in Nederland toekomstbestendig zijn.

Een aantal arbeidsmigratie-intensieve sectoren in Nederland maakt relatief veel gebruik van natuurlijk kapitaal, zoals het gebruik van land en de uitstoot van broeikasgassen. Arbeidsmigratie-intensieve sectoren, zoals onderdelen van de landbouw, (glas)tuinbouw en metaalindustrie, kenmerken zich door een relatief groot gebruik van land en energie en de uitstoot van stikstof en CO₂, in verhouding tot de waarde die zij toevoegen aan de economie, volgens onderzoek van CE Delft (2025). PwC (2025) geeft aan dat ook de logistiek²¹⁹ relatief een groot beslag legt op de schaarse productiefactoren, waaronder natuurlijk kapitaal, afgezet tegen de productiviteitsgroei. PBL (2023) noemt specifiek de ruimtelijke effecten van grootschalige distributiecentra, zoals de impact op het landschap, de congestie en de luchtkwaliteit. In Nederland werkt bijna 40% van de uitgezonden arbeidsmigranten in de logistiek (zie ook hoofdstuk 2). Er zijn wel verschillen tussen en binnen deze sectoren voor wat betreft het beslag dat zij op het natuurlijk kapitaal in Nederland leggen. De economische activiteiten van deze specifieke sectoren zijn tegelijkertijd niet altijd plaatsgebonden, volgens DenkWerk (2025).

Door behoudend ruimtelijk beleid, sectorale fiscale subsidies en beperkte beprijzing van externe effecten leggen sommige bedrijven in arbeidsmigratie-intensieve sectoren een groter beslag op ruimte en de vraag naar arbeidsmigranten dan wanneer dit niet het geval is. Ruimte is schaars en wordt nu niet per se optimaal gebruikt.²²⁰ DenkWerk (2025) noemt dat Nederland een behoudend beleid kent met betrekking tot de verdeling van grond en de grondmarkt. Hoewel de economische structuur de afgelopen decennia is veranderd naar een diensteneconomie, is de grondverdeling maar beperkt mee gewijzigd.²²¹ Daarnaast kunnen de misallocaties van grond vergroot worden door de (fiscale) subsidies die bepaalde sectoren ontvangen en/of de beperkte tot afwezige beprijzing van maatschappelijke kosten, zoals de uitstoot van broeikasgassen en stikstofemissies. PBL (2023) concludeert dat dit onder andere geldt voor de land- en tuinbouw.²²² Een maatschappelijke efficiënte inzet van schaarse productiefactoren, zoals ruimte en personeel, vraagt om beprijzing en normering van externe effecten en het afschaffen of beperken van ondoelmatige sectorale (fiscale) subsidies.²²³ In dat geval verandert mogelijk het type bedrijvigheid in Nederland en de sectorale vraag naar arbeidsmigratie.

4.5 Sociale cohesie en samenleven

In de politieke en maatschappelijke discussie wordt migratie vaak gerelateerd aan sociale cohesie. Doorgaans is de aanname dat door de komst van migranten de sociale cohesie

²¹⁸ Zie ook Hartog (2023). Technisch gezien betekent dit dat de productiefunctie $Y(\cdot)$ wordt uitgebreid met een derde argument, N . Als deze volledig inflexibel is, dan wordt dit weergegeven als $Y = f(K, L, \bar{N})$.

²¹⁹ PwC duidt logistiek als 'transportation en storage'. Dit is vergelijkbaar met elkaar.

²²⁰ DenkWerk (2025).

²²¹ DenkWerk (2025).

²²² PBL (2023).

²²³ DenkWerk (2025).

afneemt. Eerder werd er wat betreft arbeidsmigratie vooral stilgestaan bij de omstandigheden van arbeidsmigratie, vanwege de misstanden die plaatsvinden. De politieke en maatschappelijke discussie rond migratie gaat verder dan alleen vragen over de omvang, samenstelling en omstandigheden van alle vormen van migratie. Het raakt ook aan de opvattingen van mensen hoe het met de samenleving gaat, hoe tegen migrantengroepen wordt aangekeken en of de politiek in staat is om vraagstukken als migratie in goede banen te leiden. Het risico hierbij is ook dat sociale cohesie als containerbegrip gebruikt wordt voor allerlei maatschappelijke problemen, zoals werkloosheid, armoede, criminaliteit en discriminatie.

Een definitie van sociale cohesie is de stand van zaken in een samenleving waarbij de interacties van de leden zijn gekenmerkt door houdingen en normen die uitgaan van vertrouwen, een gevoel van verbondenheid, de bereidheid om te participeren en te helpen, alsook van gedrag dat hiermee strookt.²²⁴ Deze definitie sluit aan op een in wetenschappelijk onderzoek veelgebruikte definitie en een daarbij aansluitend raamwerk dat goede handvatten geeft voor empirisch onderzoek naar sociale cohesie. Het raamwerk kent de volgende vier dimensies: sociaal vertrouwen, institutioneel vertrouwen, sociale participatie en politieke participatie. Sociale cohesie en de wijze waarop we dit meten is een normatief en een gradueel concept. Normatief omdat meer vertrouwen en meer participatie impliciet als gunstig wordt beschouwd. Gradueel omdat er geen duidelijke grenzen bestaan om te bepalen of er voldoende, te veel of juist te weinig sociale cohesie is. Verder kan sociale cohesie niet als een simpele optelsom van de verschillende onderdelen opgevat worden. Als bijvoorbeeld hoog gescoord wordt op vertrouwen in medeburgers maar laag op vertrouwen in instituties, kunnen deze resultaten niet simpelweg tegen elkaar weggestreept worden.

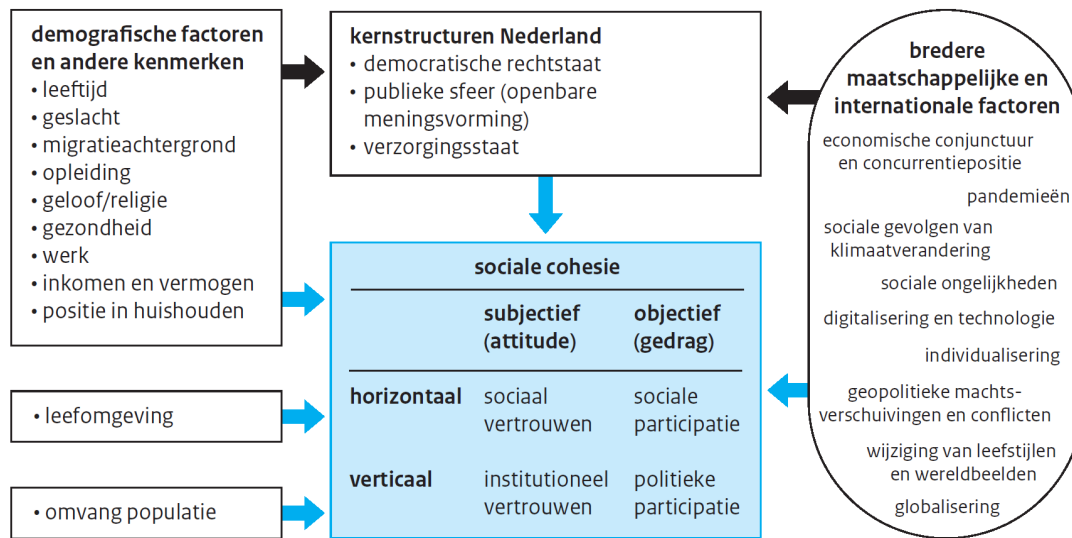
Er zijn demografische en maatschappelijke ontwikkelingen die de sociale cohesie beïnvloeden. In de notitie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), die voor dit IBO is geschreven, ligt de focus op demografische factoren en in het bijzonder op de invloed van (arbeids)migratie. Migratie kan weerstand en zorgen oproepen. Zo kan zij bij sommige mensen gevoelens van dreiging oproepen, wat de sociale samenhang onder druk zet. Die dreiging kan eruit bestaan dat men de koppeling maakt tussen maatschappelijke problemen en transities, zoals krapte op de woningmarkt en migratie. Migratie wordt dan gezien als een reden dat het met de samenleving de verkeerde kant op gaat en voedt het maatschappelijk onbehagen en wantrouwen in de politiek.²²⁵ Bij mensen met een migratieachtergrond kan de koppeling tussen migratie en maatschappelijke problemen zorgen oproepen. Dit en de soms scherpe toon van het politieke debat en het geringe weerwoord tegen discriminerende uitspraken kan gevolgen hebben voor het sociaal en institutioneel vertrouwen. Ook kan er sprake zijn van veranderingen in de sociale cohesie omdat – onder meer als gevolg van migratie – de samenstelling van de bevolking verandert. Niet iedere bevolkingsgroep scoort hetzelfde op de verschillende dimensies van sociale cohesie. Met een relatieve toename van groepen die laag of juist hoog scoren op een bepaalde dimensie kan de sociale cohesie veranderen. Behalve demografische factoren, waaronder migratie, zijn op sociale cohesie verschillende andere factoren van invloed. Figuur 4.4 bevat een overzicht.

²²⁴ Chan et al. 2006: 290, vertaling De Bakker et al. (2023: 10).

²²⁵ Postmes et al. 2017; Geurkink en Miltenburg 2023; Kunst et al. 2025.

Figuur 4.4 Algemeen conceptueel model voor factoren van invloed op sociale cohesie

Bron: Woittiez al. (2024)



Migratie kan ook via de leefomgeving invloed hebben op sociale cohesie. Veel studies wijzen op een negatief verband tussen diversiteit van de buurt en cohesie, maar het verband is niet eenduidig en kan verschillen tussen buurten en wijken. Een uitgebreide overzichtsstudie van onderzoeken die de afgelopen 20 jaar in Nederland zijn uitgevoerd, laat grotendeels – maar niet uitsluitend – negatieve verbanden zien.²²⁶ Een eerste conclusie van al deze studies is dat de gevolgen van (toegenomen) etnische diversiteit verschillend kunnen uitpakken voor dimensies van sociale cohesie. Veel studies wijzen erop dat meer diversiteit in een buurt kan leiden tot minder buurtcohesie, zeker als de bevolkingssamenstelling van een buurt snel verandert. Daar staan andere studies tegenover die benoemen dat een diverse buurt ook kan leiden tot meer ontmoetingskansen en daarmee tot een positievere wederzijdse beeldvorming. Of dergelijke positieve gevolgen van diversiteit ontstaan, hangt af van of ontmoetingskansen ook daadwerkelijk tot contact leiden en wat de kwaliteit van dit contact is. De omvang en de toename van de groep die als *outgroup* wordt beschouwd, zijn hiervoor medebepalend. Ook speelt mee of er sprake is van gelijke status en afhankelijkheid tussen mensen, wat de frequentie van de contacten is en dat taalbarrières het ontstaan van duurzame sociale contacten in de weg kunnen staan.

Een tweede conclusie uit de vele studies is dat sociale cohesie niet alleen afhangt van de diversiteit in de buurt, maar ook van andere kenmerken, zoals de sociaaleconomische situatie in de buurt. Hierdoor kan het draagvlak voor arbeidsmigratie dalen. Bij misstanden met arbeidsmigranten, door malafide werkgevers of verhuurders, is er sprake van overvolle huizen met slechte woonomstandigheden. Hierdoor kan er ook overlast op straat ontstaan, bijvoorbeeld doordat afval op straat blijft liggen. Ook wonen veel bewoners tijdelijk in een buurt, waardoor banden met andere bewoners niet tot stand komen.

Arbeidsmigranten hebben gemiddeld lagere scores op sociale cohesie-indicatoren. Over personen uit Oost-Europa en Zuid- en Oost-Azië wordt minder positief gedacht, wat zich mogelijk vertaalt in discriminatie. Ook dit zet sociale cohesie onder druk. Gemiddeld laten arbeidsmigranten lagere scores zien op sociale cohesie-indicatoren als sociaal vertrouwen en sociale en politieke participatie. Dit zal vaak het gevolg zijn van hun omstandigheden (lange werkdagen), hulpbronnen (taal, sociale netwerken) en verblijfsperspectief (kort in Nederland en sterk gericht op werk). Ook blijkt dat over verschillende migrantengroepen verschillend negatief wordt gedacht. Dit geldt in het bijzonder voor personen uit landen uit Oost-Europa en Zuid- en Oost-

²²⁶ Gijsberts et al. (2024).

Azië. Het is denkbaar dat deze opvattingen worden vertaald naar discriminatie op de woning- en arbeidsmarkt. Sociale uitsluiting hindert sociale cohesie. Het staat meer participatie en vertrouwen in de weg. Verder denken mensen met een basis- of vmbo-opleiding het minst positief over migrantengroepen en mensen met een hbo- of wo-opleiding het meest positief. Dergelijke opleidingsverschillen zien we ook bij andere onderwerpen over migratie, zoals de zorgen die mensen hebben over migratie en de voorkeuren ten aanzien van restrictief beleid.²²⁷

Toenemende (arbeids)migratie heeft dus kleine negatieve effecten op sociale cohesie, maar de variatie is groot en andere factoren spelen een grotere rol. Het beeld is meer genuanceerd dan soms in de media en politiek gesteld wordt. Buurten met veel diversiteit en problemen zoals armoede zijn vaak minder cohesief. Maar de variatie tussen buurten lijkt groot te zijn. Meer diversiteit kan ook leiden tot meer contact en een gunstigere beeldvorming over en weer. Opvattingen over migratie verschillen bovendien sterk tussen opleidingsgroepen: mensen met een basisschool- of vmbo-opleiding maken zich meer zorgen over migratie, willen minder migranten toelaten en zijn vaker voorstander van restrictief beleid dan hbo- en wo-opgeleiden.

De Adviesraad Migratie adviseert om te investeren in samenleefbeleid, ook en specifiek voor arbeidsmigranten. Lange tijd werd ervan uitgegaan dat investeren in samenleven met arbeidsmigranten niet nodig was, omdat ze hier maar tijdelijk zijn. De Adviesraad stelt dat er meer geïnvesteerd moet worden in samenleven, omdat de Nederlandse samenleving steeds diverser wordt.²²⁸ Voor arbeidsmigranten die in Nederland verblijven is het essentieel dat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Ongeveer een derde tot de helft van de arbeidsmigranten blijft langer dan vijf jaar in Nederland. De Adviesraad maakt op basis van de indicatoren verblijfsduur en perspectief op ontwikkeling onderscheid tussen vier verschillende groepen arbeidsmigranten; kwetsbare passanten, perspectiefrijke passanten, chronisch kwetsbaren en duurzaam perspectiefrijken.

Arbeidsmigranten moeten structureel beter ingebed worden in de samenleving. De Adviesraad wijst vier sporen aan van samenleven: 1) Nederlands leren; 2) Rechten en plichten kennen en kunnen uitoefenen; 3) Ontwikkeling op werkgebied en 4) Elkaar ontmoeten. Voor arbeidsmigranten geldt dat zij dan beter hun weg in Nederland kunnen vinden en hun rechten en plichten kennen en kunnen uitoefenen. Voor het functioneren van een samenleving is elkaar kunnen ontmoeten, verstaan en begrijpen essentieel. Bovendien helpen de investeringen om het volle potentieel te benutten van de bijdrage die (arbeids)migranten kunnen leveren aan de welvaart.

²²⁷ Kunst et al. 2025.

²²⁸ Adviesraad Migratie (2025); WRR (2020).

5. Bouwstenen voor beleid

In dit hoofdstuk is de beleidsanalyse uit de voorgaande hoofdstukken ondergebracht in vijf aanvliegeroutes. Met behulp van de aanvliegeroutes zijn maatregelen geïnventariseerd, waarmee vervolgens een illustratief pakket is samengesteld. Paragraaf 5.1 gaat in op het kader waarin de beleidsmaatregelen zijn uitgewerkt. Paragraaf 5.2 geeft het illustratief pakket weer met een toelichting op de totstandkoming ervan. Vervolgens biedt paragraaf 5.3 een overzicht van hoe de aanvliegeroutes leiden tot de voorgestelde bouwstenen met maatregelen. In paragraaf 5.4 wordt voor twee beleidsrichtingen de aanvullende pakketten geschetst. Ten slotte zijn de algemene aanbevelingen opgenomen in paragraaf 5.5.

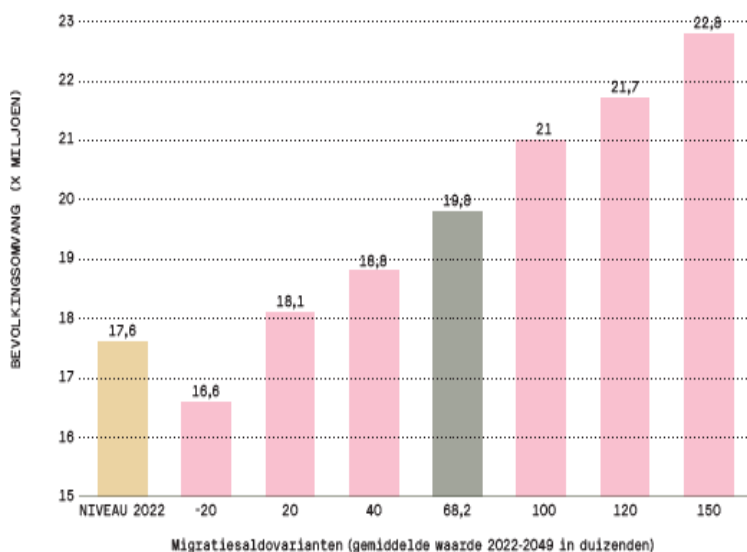
5.1 Het kader

Het advies van de Staatscommissie Demografie 2050²²⁹ om te sturen op een gematigde bevolkingsgroei, is in dit IBO een uitgangspunt. Het IBO kijkt breder dan de aantallen alleen; de doelstelling van het IBO is om maatregelen te formuleren die aanhaken op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Daarbij adviseert de Staatscommissie (2024) de transitie in te zetten naar een kwalitatief hoogwaardige economie. De door het IBO opgevraagde analyses van het CPB en het SCP ondersteunen de constatering van de Staatscommissie. Het advies van de Staatscommissie impliceert bewustere keuzes maken met betrekking op de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie. In de aanvliegeroutes en het daaruit volgende illustratief pakket is daarom ingezet op maatregelen die de aantallen arbeidsmigranten verminderen, de samenstelling van arbeidsmigratie veranderen in de richting van arbeidsmigratie in hoogwaardige banen en de omstandigheden van arbeidsmigranten verbeteren. Bij deze doelstellingen horen ook maatregelen die arbeidsbesparende innovatie aanjagen, met het oog op de transitie naar een productievere economie en minder arbeidsmigranten in laagbetaalde banen.

Gematigde groei correspondeert met een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van tussen de 40.000 en 68.200 personen voor de periode 2022-2050. Gematigde groei komt volgens de Staatscommissie (2024) neer op een bevolkingsomvang van tussen de 19 en 20 miljoen in 2050. Daarbij heeft de Staatscommissie een aantal varianten berekend op basis van de centrale prognose van het CBS. In deze varianten varieert het migratiesaldo van gemiddeld -20.000 tot +150.000 personen per jaar. Vervolgens is inzichtelijk gemaakt wat het effect is van deze varianten op de bevolkingsomvang en -samenstelling in 2050, onder de aanname dat de andere demografische componenten gelijk blijven. Figuur 5.1, afkomstig uit het rapport van de Staatscommissie, laat zien dat de varianten met een migratiesaldo van 40.000 en 68.000 resulteren in een bevolkingsomvang van ongeveer 19 en 20 miljoen in 2050.

²²⁹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024).

Figuur 5.1 Migratiesaldo uit de scenario's van de Staatscommissie



Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het migratiesaldo voor alleen arbeidsmigratie is opgelopen tot minimaal 40.000 personen op jaarbasis. Dit is een onderschatting. Het cijfer is namelijk exclusief de mensen die niet in beeld zijn op basis van de CBS-motievecijfers, zoals de niet-ingezeten en gedetacheerden. In werkelijkheid zal het migratiesaldo voor arbeidsmigratie dan ook beduidend hoger liggen. Het risico is dat het advies van de Staatscommissie om te sturen op het scenario van gematigde groei zo uit beeld verdwijnt.

Naast de omvang is het belangrijk om ook op de samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie te sturen. In hoofdstuk 4 is toegelicht dat in hoeverre arbeidsmigratie per saldo kosten of baten genereert, afhangt van de kenmerken van arbeidsmigranten. Ook zijn de omstandigheden relevant. In eerste plaats voor de arbeidsmigranten zelf, maar er kunnen ook bredere maatschappelijke effecten zijn. Er wordt in sommige buurten overlast ervaren en ook is er sprake van een ongelijk speelveld tussen bonafide en malafide werkgevers.

Het is echter onmogelijk om precies te sturen op omvang, samenstelling of omstandigheden van arbeidsmigratie. Allereerst komt tweederde van de arbeidsmigranten uit de Europese Unie. Voor deze groep geldt vrij verkeer van personen en diensten. Sturing is voor deze groep alleen mogelijk via indirect beleid, zoals het arbeidsmarkt- en industriebeleid. Vanwege beperkingen aan de data, het ontbreken van een instrumentarium en conceptuele kanttekeningen, zoals waterbedeffecten, is het onmogelijk om met indirect beleid de arbeidsmigratie naar Nederland op een nauwkeurige manier bij te sturen. Dat neemt niet weg dat het naar oordeel van de werkgroep weldegelijk mogelijk is om te sturen in een bepaalde richting. Daarvoor is een integraal pakket nodig op basis van alle vijf de bouwstenen, zie hiervoor ook het vervolg van het hoofdstuk. Het directe migratiebeleid heeft op arbeidsmigranten van buiten de EU wel effect. Maar ook hier gelden beperkingen, zoals de derdelanders die in Nederland werken via grensoverschrijdende detacheringen. Daar is slechts beperkt sturing op mogelijk op nationaal niveau.

5.2 Een illustratief pakket

Het illustratief pakket heeft als doel de vraag naar het aantal arbeidsmigranten in Nederland te verminderen, een verschuiving te laten plaatsvinden van arbeidsmigranten naar hoogwaardige banen, en de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren. De werkgroep heeft besloten om op basis van een deel van de uitgewerkte maatregelen een illustratief pakket op te stellen. Hiermee wordt enige richting gegeven bij de vele uitgewerkte maatregelen. Het pakket bevat maatregelen uit alle vijf de bouwstenen, omdat beleid alleen in samenhang impact heeft op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Beleidsalternatieven buiten het illustratief pakket worden niet per se als onwenselijk gezien, dit kunnen verregaande maatregelen zijn of maatregelen die passend zijn vanuit een ander doel. Bij veel maatregelen is er geen of beperkt empirisch bewijs beschikbaar over de precieze effectiviteit en/of over eventuele neveneffecten van maatregelen. Dit hangt samen met de ontoereikende kennisbasis, zoals geschetst in hoofdstuk 2. Daardoor is de beoordeling van de maatregelen in het algemeen noodzakelijkerwijs gedaan op basis van *expert judgement* van de leden van de IBO-werkgroep, experts en beleidsmedewerkers. De werkgroep heeft de overtuiging dat met de optelsom van de effecten van de maatregelen uit het illustratief pakket bovenstaande doel bereikt wordt. In bijlage 8 is per maatregel een uitgewerkt fiche te vinden waar beschikbare informatie over de verwachte effecten, juridische haalbaarheid en de budgettaire reeksen zijn verzameld.

De individuele opties tellen samen op tot een budgetneutraal en uitvoeringstechnisch haalbaar pakket. Ook is er in de samenstelling van het illustratief pakket rekening gehouden met bredere neveneffecten. Naast de effectiviteit zijn er ook andere factoren die van belang zijn. Het pakket dient per saldo budgetneutraal te zijn. Ook dient er rekening gehouden te worden met het tijdspad van maatregelen; er bestaan verschillen tussen de implementatietijd waardoor er ook verschil optreedt in wanneer een effect wordt verwacht. Als laatste is gekeken of het pakket uitvoerbaar is en daarmee ook realistisch is om te implementeren.

Ten slotte doet het IBO een zestal specifieke aanbevelingen die zien op beleid dat gedeeltelijk buiten de scope van het IBO valt of vraagt om meer verkenning en onderzoek (zie paragraaf 5.5). Het gaat dan om aanbevelingen gericht op onderwerpen die buiten de directe scope van dit IBO vallen, maar ook integraal gezien moeten worden met vraagstukken rondom arbeidsmigratie. De aanbevelingen richten zich op 1) inzetten op aanpassingen of nieuwe Europese wet- en regelgeving en betere samenwerking met andere lidstaten; 2) het handelingsperspectief bij de toekomstige uitbreiding van de EU; 3) de keuzes die gemaakt worden voor wat betreft de ontwikkeling van ruimtelijke ordeningsplannen; deze moeten ook in samenhang met de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie en daarmee arbeidsmigratie, worden gezien; 4) aandacht voor samenleefbeleid voor arbeidsmigranten waardoor zij structureel beter ingebed worden in de samenleving, wat ook bijdraagt aan sociale cohesie; 5) inzetten op het blijvend vergroten van het binnenlands arbeidsaanbod. Het onbenut arbeidspotentieel van migranten kan worden verkleind door bijvoorbeeld begeleiding van statushouders naar werk. Ook om- en bijscholingsmogelijkheden bevorderen de duurzame inzetbaarheid van zowel Nederlandse ingezetenen als voor arbeidsmigranten; en 6) het versterken van interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking.

De maatregelen uit het illustratief pakket kunnen voor groepen in Nederland kosten met zich meebrengen. De voorgestelde regulering van uitzendwerk en de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) treffen ook andere werkenden dan arbeidsmigranten. Deze maatregelen kunnen tot tijdelijk werkgelegenheidsverlies leiden, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze groep wordt immers duurder terwijl hun productiviteit niet direct verbetert door de maatregel. Dit heeft ook gevolgen voor de concurrentiepositie van sommige bedrijven die hierdoor te maken krijgen met hogere loonkosten. Anderzijds prikkelt een hoger WML bedrijven om te investeren in arbeidsbesparende innovatie en in scholing van hun personeel. In de uitwerking van de beleidsalternatieven worden de bredere neveneffecten benoemd waar relevant. De maatregelen in bouwsteen 3 zullen de kosten van sommige bedrijven verhogen. Dat kan tot gevolg hebben dat

sommige bedrijven moeten stoppen of hun productieproces moeten aanpassen dan wel hogere prijzen gaan rekenen. Dit kan ook gelden voor bedrijven die niet met arbeidsmigranten werken. Het sluiten of verplaatsen van (een gedeelte van de) economische activiteiten kan ook de belangen omtrent strategische autonomie raken. Het is daarom belangrijk oog te houden voor het internationale speelveld waar Nederland zich in bevindt.

Ook zullen de effecten van het pakket tussen regio's in Nederland verschillen. De doorwerking van het landelijk beleid op arbeidsmigratie verschilt per regio en dat hangt af van onder andere de samenstelling van arbeidsmigratie en de economische structuur binnen de regio.²³⁰ Dit IBO richt zich gedeeltelijk op laagbetaalde arbeidsmigranten, met oog voor specifieke sectoren waarin zij werkzaam zijn zoals de logistiek, (glas)tuinbouw en vleessector. In steden zoals Den Haag, maar ook juist op het platteland in provincies zoals Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, is deze groep oververtegenwoordigd.²³¹

Tabel 5.1. Illustratief pakket

Beleidsrichtingen illustratief pakket		Budgettaire effect (in miljoenen euro's)
1. Minder vraag naar laagbetaalde arbeid		
1.1 Beperking onrechtmatige detachering van derdelanders		8,3
1.2a Beperken flexibiliteit van uitzendarbeid		
1.3a Uitzendverbod in risicosectoren met structurele misstanden		3,9
1.4 Doorlenen verbieden bij uitzendarbeid		
1.5 WML verhogen zonder koppeling met AOW en uitkeringen		340
1.6 Versobering van de ETK-regeling (verminderen van vrijgestelde kostenposten)		-6
1.7 Extra capaciteit voor de risicogerichte handhaving door de Belastingdienst		10
2. Realiseren van maatschappelijke transities		
<i>Arbeidsbesparende innovaties</i>	2.1 Stimuleren arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie	50
	2.2 Robots naar de boerenpraktijk	
	2.3 Verkenning versnellen automatisering distributiecentra	
<i>Aantrekken benodigde arbeidsmigranten</i>	2.4 Strategische migratiepartnerschappen	10
	2.5 Versterken publiek-private samenwerking gericht op het aantrekken en behouden van internationaal talent	1,3
	2.6 Beurs voor internationaal wetenschappelijk talent	
	2.7 Doorontwikkeling Zoekjaarvergunning	
	2.8a Kennismigrantenregeling selectiever en gericht maken	4,5
	2.9 Beter benutten bestaande mogelijkheden gvva door uitbreiding van voorlichting aan en begeleiding van werkgevers	5
3. Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren		
<i>Fiscale sectorale subsidies afschaffen/beperken</i>	3.1 Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	-345
	3.2 Afschaffen verlaagd btw tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen	-535
<i>Normeren en beprijzen externe effecten</i>	3.3 Beprijzende en normerende maatregelen stikstof en klimaat	-652
	3.4 Strengere normen voor nachtarbeid	3,9

²³⁰ Manting et al. (zal nog verschijnen).

²³¹ Idem

<i>Ruimtelijke ordening meewegen</i>	3.5 Ruimtelijke instrumenten om vooraf te sturen op arbeidsmigratie	
4. Eerlijke verdeling kosten en baten		
<i>Maatschappelijke kosten arbeidsmigratie verminderen</i>	4.1 Bedrijven betalen mee voor maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie via een vrijwillig fonds	
	4.2 Aanpassen huurbescherming arbeidsmigranten	
	4.3 Stimuleren meer aanbod huisvesting arbeidsmigranten	150
	4.4 Opvang met perspectief naar werk of land van herkomst voor niet-rechthebbende EU-burgers	20
	4.5 Stimuleren praktijkgericht onderwijs	
	4.6 Aanvullende onderwijsbekostiging voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau met kinderen van asielzoekers (primair onderwijs)	38,1
	4.7 Extra middelen naar gemeenten voor taalonderwijs aan arbeidsmigranten	10,2
	4.8 Stimuleren gebruik effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid	
<i>Aanpakken misstanden</i>	4.9 Verhoging van boetes op terrein van eerlijk werk en versterken van instrumentarium van de Arbeidsinspectie	3,9
	4.10 Verhogen budget Arbeidsinspectie	19,5
	4.11 Derdelander direct in dienst bij de feitelijk werkgever	
	4.12 Afschaffen au-pair regeling	
5. Meer zicht op arbeidsmigratie		
5.1 Alternatieven voor prognoses arbeidsmigratie		0,1
5.2 Verbeteren registratie arbeidsmigranten		93,6
5.3 Tegengaan misbruik door derdelanders van de inschrijving als niet-ingezetene in de BRP		1,5
Totaal structureel budgettair effect in miljoenen euro's (- is saldoverlichtend)		-764,2
Terugsluis via stimulering arbeidsbesparende innovaties		764,2
Totaal na terugsluis		0
Zes specifieke aanbevelingen voor nu en in de toekomst		
1. Zet op Europees niveau in op aanpassingen van of nieuwe wet- en regelgeving en betere samenwerking met andere lidstaten.		
2. Eventuele toekomstige uitbreiding van de EU verdient bijzondere aandacht, Nederland kan in dat geval inzetten op overgangsregimes of uitzonderingen.		
3. Houd rekening met de samenhang tussen ruimtelijke ordening en de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie, inclusief arbeidsmigratie.		
4. Aandacht voor samenleefbeleid voor arbeidsmigranten waardoor zij structureel beter ingebed worden in de samenleving.		
5. Zet in op het blijvend vergroten van het binnenlands arbeidsaanbod.		
6. Versterk de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking.		

5.3 De aanvliegroutes en bouwstenen

Beleid heeft alleen in samenhang impact op arbeidsmigratie; er is geen eenduidige 'oplossing.' Elk van de vijf aanvliegroutes en bouwstenen zijn daarom van belang. Een groot deel van de arbeidsmigranten komt naar Nederland via het vrije verkeer van personen en diensten binnen de Europese Unie. Op deze groep is het directe arbeidsmigratiebeleid niet van toepassing. Arbeidsmigratie naar Nederland is momenteel grotendeels vraaggestuurd. Beleid dat invloed heeft op de vraag naar arbeid en op de kenmerken van de arbeidsplaatsen, heeft gevolgen voor de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie. Met het arbeidsmarkt- en industriebeleid kan

dus indirect gestuurd worden op arbeidsmigratie, ook op arbeidsmigratie vanuit EU-landen. Hoofdstukken 3 en 4 en de verdienmodellennotitie van de Nederlandse Arbeidsinspectie (bijlage 5) laten zien hoe partijen strategisch reageren op nieuwe regelgeving omtrent arbeidswetgeving en uitzendbureaus. Om effectief te sturen op arbeidsmigratie is daarom een integrale benadering nodig, hiervoor zijn in dit hoofdstuk verschillende aanvliegroutes vastgesteld.

Aanvliegroute 1: minder vraag naar laagbetaalde arbeid

Het beleid van de afgelopen decennia was gericht op het stimuleren van de werkgelegenheid, middels loonmatiging en flexibilisering. Tijdens het akkoord van Wassenaar in 1982 en na de financiële crisis in de publieke sector is er ingezet op loonmatiging. Via o.a. de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (1996) is er ingezet op de regulering van flexibele contracten. Daarnaast is de afgelopen decennia beleid gevoerd dat zelfstandig ondernemerschap stimuleert.²³² Op die manier kon er op arbeidskosten worden bespaard, ook met het doel om Nederland concurrerend te houden tegen een achtergrond van globalisering. Naast een hogere werkgelegenheid, bracht het beleid ook economische groei.

Dit beleid heeft ook geleid tot een toenemend percentage flexwerkers in Nederland. Het aandeel flexibele contracten en aantal zzp'ers is gegroeid; in 2000 was nog 30% van de werkenden flexwerker, in 2024 is dat 40%. Ook in internationaal perspectief is het percentage flexwerkers en zzp'ers hoog in Nederland. Eerdere wetten, zoals de Wet arbeidsmarkt in balans, hebben geprobeerd deze trend te mitigeren, maar zonder succes.

Het rapport van de Commissie Regulering van Werk constateert een te geflexibiliseerde arbeidsmarkt en adviseert een gelijk spelveld voor alle werkenden.²³³ De Commissie beschrijft een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen vaste en tijdelijke contracten, wat meer gebruik van flexibele contracten in de hand werkt. De verschillen in kosten en bescherming tussen zelfstandigen en werknemers, en werknemers onderling, zijn namelijk toegenomen. Volgens de Commissie raken grote groepen werkenden structureel in de knel, en ligt de oorzaak voor een belangrijk deel in de wet- en regelgeving. In dat kader wordt geadviseerd om flexibele arbeid te reguleren en de wendbaarheid van duurzame arbeidsrelaties te vergroten. In dit IBO zijn enkel beleidsopties opgenomen die de doorgesloten flexibilisering aanpakken. Het merendeel van de (laagbetaalde) arbeidsmigranten werkt namelijk op een flexibel contract. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat deze maatregelen gezien moeten worden binnen de bredere discussie over het versterken van de Nederlandse arbeidsmarkt, ook kijkend naar vaste contracten.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt de komst van arbeidsmigranten naar Nederland stimuleert via lagere arbeidskosten. Arbeidsmigranten werken vaker op basis van flexibele arbeidscontracten dan de gemiddelde werknemer in Nederland.²³⁴ Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat van de arbeidsmigranten uit de EU (op basis van motief) meer dan 50% werkt op een flexibel contract. Van de groep arbeidsmigranten geregistreerd als niet-ingezetene in de BRP werkt meer dan 75% (EU) en 65% (niet-EU) op een flexibel contract.²³⁵ Van het totaal aantal werknemers in Nederland heeft minder dan 35% een flexibel contract.²³⁶ De arbeidsmigranten met een flexibel contract werken voornamelijk op basis van een uitzendcontract. Zo werkt in totaal 43% van de EU-arbeidsmigranten, inclusief niet-ingezetenen, als uitzendkracht, tegenover ca. 5% van het totaal aantal werkenden in Nederland.²³⁷ Tegelijkertijd worden deze arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken vaak ingezet voor structureel werk. In sommige arbeidsmigratie-intensieve sectoren, zoals de vleessector en de (glas)tuinbouw, ligt het percentage arbeidsmigranten dat als uitzendkracht werkt hoger (zie ook bijlage 4).

²³² Ministerie van Financiën (2015).

²³³ Commissie Regulering van Werk (2020). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

²³⁴ Zie bijvoorbeeld ook CPB (2024).

²³⁵ CBS Migratiemotieven (2022); CBSB Migrantenmonitor (2023).

²³⁶ CBS EBB (2022).

²³⁷ CBS Migratiemotieven (2022); CBS EBB (2022).

De arbeidsmarkt in Nederland is op dit moment krap. Door vergrijzing en transitie kan de krapte hier toenemen, evenals de vraag naar arbeidsmigranten. Voor de belangrijke maatschappelijke transitie in Nederland zijn meer mensen nodig. Zo stelt het rapport van DenkWerk (2025) dat de vraag naar arbeid in de zorg- en welzijnssector toe zal nemen met ca. 260.000 fte in 2035. Het binnenlandse arbeidsaanbod zal vermoedelijk achterblijven bij de vraag. De groei van het arbeidsaanbod in Nederland zal waarschijnlijk verder stagneren, vanwege onder andere de vergrijzing. Ook is de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking in Nederland al historisch hoog en meer werkuren stimuleren is lastig en kostbaar. Werkgevers zullen steeds meer zijn aangewezen op arbeidsmigratie, met name voor werkzaamheden die ingezetenen niet willen of kunnen doen.

Het afnemende arbeidsaanbod vanuit de EU door vergrijzing en loonconvergentie leidt mogelijk juist tot meer arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU. Het aanbod van arbeidsmigratie hangt af van ontwikkelingen in de herkomstlanden, zoals economische groei en demografie. Zo vergrijzen verschillende herkomstlanden naar verwachting in sterkere mate dan Nederland. Migratiepatronen kunnen daardoor veranderen op de langere termijn. Tegelijkertijd beperkt arbeidsmigratie zich niet tot de huidige grenzen van de EU. Werkgevers kunnen nog meer gaan inzetten op het werven van arbeidsmigranten van buiten de EU, wat leidt tot een toenemend aantal aangevraagde en afgegeven werkvergunningen. Arbeidsmigranten van buiten de EU kunnen ook in lidstaten zoals Nederland werken via het vrij verkeer van diensten door grensoverschrijdende detacheringen. In tegenstelling tot het directe migratiebeleid bij het afgeven van werkvergunningen, zijn de sturingsmogelijkheden beperkt bij detacheringen van buiten de EU. Ook kunnen er nieuwe lidstaten toetreden tot de EU, waardoor ook binnen de EU het arbeidsaanbod vergroot wordt. Het hangt af van de economische en demografische samenstelling van de nieuwe lidstaten of daardoor arbeidsmigranten uit die landen naar Nederland komen, en in welke mate. Ook de geografische ligging kan ervoor zorgen dat meer mensen eerst naar dichterbij gelegen EU-lidstaten gaan.

Arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het stimuleren van de arbeidsvraag en resulterend in meer arbeidsmigratie in laagbetaalde banen, is geen duurzame oplossing. Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat het huidige migratiesaldo voor alleen arbeidsmigratie waarschijnlijk al rond het migratiesaldo ligt passend bij het scenario gematigde groei zoals geadviseerd door de Staatscommissie. Uit hoofdstuk 4 komt naar voren dat hoewel arbeidsmigratie economisch voordeel oplevert, er ook extra maatschappelijke kosten zijn in de vorm van extra druk op de woningmarkt en de sociale cohesie. Ook leggen een aantal arbeidsmigratie-intensieve sectoren een groot beslag op de ruimte en natuurlijk kapitaal in Nederland. Daarnaast kan de toegang tot laagbetaalde arbeidsmigranten voor werkgevers de prikkel voor innovatie verminderen, terwijl meer arbeidsproductiviteit juist wenselijk is in het licht van de demografische ontwikkelingen. Ook het investeren in betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is voor werkgevers minder urgent wanneer banen kunnen worden ingevuld door arbeidsmigranten. Zo zullen bedrijven bij een substantiële mindere beschikbaarheid van arbeidsmigratie meer gaan focussen op het werven van Nederlandse werknemers en op het opleiden of omscholen van eigen personeel²³⁸.

Bouwsteen 1 bevat beleidsopties om de vraag naar laagbetaalde arbeid te verminderen en de kwaliteit van werk te verhogen. Voor dit doel beginnen we niet vanaf nul; het kabinet werkt aan verschillende maatregelen die essentieel zijn voor het behalen van deze doelstelling, zoals het wetsvoorstel Toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) en het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat laagbetaalde arbeidsmigranten vaak als uitzendkracht werkzaam zijn. De maatregelen die uit bouwsteen 1 (tabel 5.2) landen in het illustratief pakket, zijn er onder andere op gericht om uitzendwerk verder te reguleren en duurder te maken. Daarnaast bevat bouwsteen 1 een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML), om generiek de vraag naar laagbetaalde arbeid te verminderen. Ook is er een maatregel gericht op het inperken van de onrechtmatige detachering van derdelanders. Dit kan

²³⁸ SEO Economisch onderzoek (2024c). *Nederlandse Innovatie Monitor 2024. Kansen en Risico's op het gebied van verduurzaming, AI en arbeidsmigratie.*

onder meer door de concretisering van het juridisch kader, het versterken van de (informatie)positie van derdelanderwerknemers en het versterken van de grensoverschrijdende handhaving en toezicht.

Wanneer het de wens is om via regulering en beprijzing verdergaand in te grijpen op uitzend- of ander flexwerk dan nu opgenomen in het illustratief pakket, zijn er aanvullende mogelijkheden. Het gaat dan om de maatregelen 1.2c, 1.8 en 1.9. Een aanvullende keuze is om flexwerk in bredere zin te reguleren en beprijzen, ook ten opzichte van bijvoorbeeld het vaste contract. In dit type arbeidscontract zijn arbeidsmigranten echter minder oververtegenwoordigd dan bij het uitzendwerk. Dat maakt dat deze maatregelen op dit moment minder geschikt worden geacht om te sturen op specifiek laagbetaalde arbeidsmigratie. Mocht er een waterbedeffect ontstaan naar andere vormen van flexwerk, dan kunnen deze opties aanvullende keuzes zijn. Daarnaast is er nog de mogelijkheid om, verdergaand dan het afschaffen van het bijzondere regime voor uitzendarbeid, waarmee arbeid duurder wordt, uitzendwerk enkel in te zetten bij piek en ziek.

In de bouwsteen is ook een maatregel opgenomen om de capaciteit voor handhaving op schijnzelfstandigheid bij de Belastingdienst te vergroten. Het is mogelijk dat werkgevers en arbeidsmigranten als reactie op de inperking van de mogelijkheden van het uitzendwerk of een hoger wettelijk minimumloon vaker kiezen om hun arbeidsrelatie in te richten op basis van ondernemerschap. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat ongeveer 10% van de geregistreerde EU-migranten zzp-er is. Het aandeel zelfstandigen onder EU-migranten ligt dus onder het Nederlands gemiddelde (van 13%).²³⁹ Van een bestaande veelgebruikte ontwijkroute lijkt nu niet direct sprake.²⁴⁰ Bovendien handhaaft de Belastingdienst sinds 2025 weer op schijnzelfstandigheid. Ook werkt het kabinet aan verschillende wetsvoorstellen om een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen te creëren. Tegelijkertijd neemt het aandeel zelfstandigen onder arbeidsmigranten toe én is het risico dat een (beperkt) waterbedeffect optreedt. Naast extra handhaving is het belangrijk deze groei te monitoren en scherp te zijn op eventuele ontwijkconstructies in de toekomst. Ook hiervoor is sturing op arbeidsmigratie via andere bouwstenen en beleidsthema's van belang.

Tabel 5.2. Bouwsteen 1

Minder vraag naar laagbetaalde arbeid
<i>Maatregelen in illustratief pakket</i>
1.1 Beperking onrechtmatige detachering van derdelanders
1.2a Beperken flexibiliteit van uitzendarbeid
1.3a Uitzendverbod in risicosectoren met structurele misstanden
1.4 Doorlenen verbieden bij uitzendarbeid
1.5 WML verhogen zonder koppeling met AOW en uitkeringen
1.6 Versobering van de ETK-regeling (verminderen van vrijgestelde kostenposten)
1.7 Extra capaciteit voor risicogerichte handhaving door de Belastingdienst
<i>Overige maatregelen bouwsteen 1</i>
1.2c Uitzendarbeid voor piek en ziek
1.3b Verplicht percentage in eigen dienst in risicosectoren
1.8 Flexwerk duurder maken via premiedifferentiatie WW
1.9 Beperken mogelijkheden tijdelijke contracten en oproepcontracten
1.10 Geleidelijk afbouwen en afschaffen startersaftrek en zelfstandigenaftrek
1.11 Afschaffen of aanpassing van de ETK-regeling
1.12 Faciliteren offshoring

²³⁹ EBB (2025). <https://flexbarometer.nl/verhouding-vast-flex-zelfstandig>

²⁴⁰ Onderzoek van SEO (2023b) wijst uit dat het waterbedeffect in Nederland van belang is, maar andere verklaringen voor de groei van het aantal zelfstandigen minstens zo belangrijk zijn.

Aanvliegroute 2: het realiseren van maatschappelijke transities

Nederland staat voor een aantal breed gedeelde maatschappelijke transities. Om de brede welvaart in Nederland te behouden is een kwalitatief hoogwaardige economie essentieel, zoals onder andere de Staatscommissie toelicht. Zo zijn er ambities voor het bouwen van 1 miljoen woningen, voor energie- en klimaatneutraliteit, voor de voedseltransitie en voor hogere productiviteitsgroei. Een recent rapport van DenkWerk (2025) laat zien dat er extra arbeid nodig is om deze maatschappelijke ambities te vervullen. In de zorg is de komende jaren immers steeds meer personeel nodig. Hetzelfde geldt voor het aanpakken van klimaatverandering (dit gaat naar verwachting om circa 156.000 extra fte in Nederland). Daarbij laat het rapport zien dat ondanks extra overheidssturing, zoals via herscholing, er tekorten zullen blijven waarbij arbeidsmigratie één van de oplossingen is.

In de eerste plaats is het van belang om de maatschappelijke transities te faciliteren met investeringen in arbeidsbesparende technologieën. Voor behoud van de economische groei zouden er 100.000 extra arbeidsmigranten per jaar nodig zijn, bovenop de huidige verwachtingen.²⁴¹

Dit dient echter te worden afgewogen tegen de extra druk op publieke voorzieningen, waardoor er grenzen bestaan aan het aantal arbeidsmigranten dat kan bijdragen aan de maatschappelijke transities in Nederland. Laagbetaalde arbeidsmigratie kan bovendien de prikkel tot innovatie verminderen, waardoor sectoren afhankelijk kunnen blijven van laagbetaalde arbeid. Wanneer arbeidsmigratie substantieel zou worden ingeperkt, zullen met name arbeidsintensieve bedrijven maatregelen nemen om te robotiseren en automatiseren.²⁴² Concluderend zijn investeringen in arbeidsbesparende innovaties de eerste stap voor het behoud van onze toekomstige brede welvaart. Hierbij zijn arbeidsmigranten met specialistische kennis rondom innovatie wenselijk om de arbeidsbesparende innovaties te kunnen ontwikkelen en benutten.

Arbeidsmigranten kunnen de vraag naar specifieke vaardigheden en kennis op de korte termijn verlichten, dit is vooral relevant als zij in tekortsectoren gaan werken. Het prijsmechanisme biedt bij vraag naar *geschikt* personeel weinig uitkomst, omdat hogere lonen en betere arbeidsvoorwaarden op korte termijn niet direct tot meer arbeidsaanbod in Nederland leiden. Voor sommige beroepen is immers jarenlange training nodig. Arbeidsmigratie kan op korte termijn dan een uitkomst bieden. Tegelijk brengt het werven van buitenlandse specialisten ook risico's met zich mee; het kan er namelijk toe leiden dat het opleiden van specialisten in Nederland achterblijft, waardoor Nederland ook in de toekomst afhankelijk van arbeidsmigratie blijft. Daarbij is arbeidsmigratie in brede zin maar beperkt een oplossing, omdat arbeidsmigranten ook goederen en diensten consumeren, wat leidt tot meer arbeidsvraag. Hoe deze effecten uitpakken hangt af van waar arbeidsmigranten werken en wat zij consumeren.

Arbeidsmigratie draagt soms al bij aan het realiseren van de transities, maar er is ruimte voor verbetering. Arbeidsmigranten die werkzaam zijn in deze transitiesectoren, zoals de energievoorziening, of in hoogproductieve sectoren, zoals het digitale domein, zien we hier als arbeidsmigranten in hoogwaardige banen. Het werk zelf hoeft hierbij niet per se hoogbetaald te zijn. Hoewel in de energievoorzieningen en vooral in het digitale domein al arbeidsmigranten werken, zijn er daar nog steeds arbeidsmarkttekorten. Dit kan de maatschappelijke transities in de weg staan. Daarbij werken er op dit moment relatief gezien weinig arbeidsmigranten in (semi)publieke sectoren. In de zorg, waar zich veel tekorten voordoen, ligt het aandeel migranten slechts rond de 1%. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk heeft circa één op de vijf werkenden in de National Health Service een buitenlandse nationaliteit. Uit een rapport van de Adviesraad Migratie blijkt dat voor veel organisaties in de langdurige zorg het huidige complexe proces rondom de Wet arbeid vreemdelingen een te zware belasting is.²⁴³ Tegelijkertijd blijkt uit een onderzoek onder werkgevers in de zorg dat migratiebeleid niet het enige obstakel is voor werkgevers.²⁴⁴ Het gaat in de zorg onder

²⁴¹ Volkerink et al (2024).

²⁴² SEO Economisch onderzoek (2024c). *Nederlandse Innovatie Monitor 2024. Kansen en Risico's op het gebied van verduurzaming, AI en arbeidsmigratie.*

²⁴³ Adviesraad Migratie (2022).

²⁴⁴ Instituut GAK (2025). *Werkgeversperspectieven op arbeidsmigratie als oplossing voor personeelstekorten in de zorg. Resultaten van een enquête onder zorgwerkgevers*

andere om het niet kunnen vaststellen van de benodigde kwalificaties en de vaardigheden voor het spreken van de Nederlandse taal. Het gericht en idealiter tijdelijk aantrekken van vakkrachten voor maatschappelijke transitie en opgaven kan, aanvullend op arbeidsbesparende innovatie, wenselijk zijn voor het behoud van brede welvaart in Nederland in de toekomst.

Er is internationale concurrentie tussen Nederland en andere landen, zowel binnen als buiten de EU, om arbeidsmigranten in hoogwaardige banen aan te trekken. Demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing en de economische groei in Europese landen, zorgen er echter voor dat het beschikbare aanbod in Europa in de toekomst zal afnemen. Een substantiële inperking van arbeidsmigratie leidt er toe dat kennisintensieve bedrijven hun bedrijfsactiviteiten (gedeeltelijk) verplaatsen, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de welvaart in Nederland.²⁴⁵ Daarom is het gericht aantrekken van talent buiten de EU van belang. Duitsland is van plan om het aantal jaarlijkse werkvergunningen voor Indiase hoogproductieve arbeidsmigranten nog verder te verhogen voor de zorg en de IT-sector. Het Verenigd Koninkrijk heeft een handelsovereenkomst met India waarin de mobiliteit tussen professionals naar de VK wordt gestimuleerd. Frankrijk heeft een speciaal 'techvisum' dat het makkelijker maakt voor internationale techprofessionals om te werken en wonen in Frankrijk. De Europese Commissie werkt aan verschillende initiatieven en financiële instrumenten om deze inzet te stimuleren, af te stemmen en op te schalen, zoals de Talentpartnerschappen en een pilotvoorstel voor een *Multipurpose Legal Gateway Office* in India.²⁴⁶ Nederland heeft in het algemeen de kennismigrantenregeling, deze is effectief in het aantrekken van hoogproductieve arbeidsmigranten op basis van inkomen. Nederland heeft op dit moment echter geen dergelijke gerichte afspraken met landen buiten de EU, zoals andere EU-landen. Alleen met Marokko bestaan er afspraken over een kleinschalige pilot. De *international race for talent* bemoeilijkt de internationale concurrentiepositie om hoogwaardige arbeidsmigranten aan te trekken.

Het gaat bij hoogwaardige banen ook om de arbeidsvoorwaarden; bij structureel werk horen duurzame arbeidsrelaties. Dit helpt Nederland ook aantrekkelijker te maken voor geschoolde vakkrachten, zoals technici en zorgprofessionals.

Tabel 5.3 toont de bouwsteen met beleidsmaatregelen die de transitie naar een hoogwaardige economie faciliteren. Dit gebeurt via twee sporen. Ten eerste worden arbeidsbesparende innovaties gestimuleerd in met name sectoren waar relatief veel arbeidsmigranten werken, zoals onderdelen van de land- en tuinbouw en logistiek. Dit draagt bij aan de arbeidsproductiviteit en aan de transitie die deze sectoren al maken in hun bijdrage aan een hoogwaardige economie. Ten tweede is het doel om (tijdelijk) arbeidsmigranten voor hoogwaardige banen aan te trekken door het beter benutten van de bestaande mogelijkheden binnen de Wav en het aangaan van partnerschappen met herkomstlanden en publiek-private samenwerkingen.

Het illustratief pakket zet bovendien in op een gericht arbeidsmigratiebeleid, zoals geadviseerd door de Adviesraad Migratie.²⁴⁷ De Adviesraad Migratie adviseert een fundamentele hervorming in de vorm van een puntenstelsel. Een puntenstelsel is complex in de uitvoering en kent aandachtspunten, zoals de mate waarin brede welvaart te operationaliseren is (maatregel 2.18). In plaats daarvan zijn in het illustratief pakket maatregelen opgenomen om de mogelijkheden binnen de Wav beter te benutten voor het aantrekken van vakkrachten (maatregel 2.7 en 2.9), gecombineerd met het selectiever en gericht maken van de kennismigrantenregeling (maatregel 2.8a). Deze combinatie draagt bij aan een gericht migratiebeleid, doordat het werkgevers helpt met het aantrekken van de benodigde vakkrachten en de kennismigrantenregeling beter gericht wordt op hoogproductieve arbeidsmigranten. In het aanvullend pakket is daarbovenop een vakkrachtenregeling (maatregel 2.16) opgenomen, voor als de combinatie uit het illustratief pakket uiteindelijk onvoldoende mogelijkheden biedt om vakkrachten voor de maatschappelijke transitie aan te trekken. Een vakkrachtenregeling kent echter nadelen, zo kan het leiden tot minder prikkels

²⁴⁵ SEO Economisch onderzoek (2024c). *Nederlandse Innovatie Monitor 2024. Kansen en Risico's op het gebied van verduurzaming, AI en arbeidsmigratie.*

²⁴⁶ Zie onder andere de Commissiededeling over de 'Unie van Vaardigheden', eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52025DC0090, met bijbehorend BNC-fiche Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4023.

²⁴⁷ Adviesraad Migratie (2024).

voor werkgevers om te investeren in het bestaande arbeidsaanbod binnen Nederland of de EU en is er een risico op misbruik of misstanden. Daarnaast leidt een vakkrachtenregeling tot meer arbeidsmigranten, terwijl eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat het huidige migratiesaldo boven het niveau ligt dat past bij het scenario gematigde groei, wat geadviseerd wordt door de Staatscommissie. Vanuit dit perspectief zou de huidige omvang van arbeidsmigratie eerst moeten afnemen voordat er ruimte ontstaat om mogelijkheden te creëren voor additionele arbeidsmigratie.

Tabel 5.3. Bouwsteen 2

Realiseren van maatschappelijke transitie	
Maatregelen in illustratief pakket	
<i>Arbeidsbesparende innovaties</i>	2.1 Stimuleren arbeidsbesparende technologieën en procesinnovatie.
	2.2 Robots naar de boerenpraktijk
	2.3 Verkenning versnellen automatisering distributiecentra
<i>Aantrekken benodigde arbeidsmigranten</i>	2.4 Strategische migratiepartnerschappen
	2.5 Versterken publiek-private samenwerking gericht op het aantrekken en behouden van internationaal talent
	2.6 Beurs voor internationaal wetenschappelijk talent
	2.7 Doorontwikkeling Zoekjaarvergunning
	2.8a Kennismigrantenregeling selectiever en gericht maken
	2.9 Beter benutten bestaande mogelijkheden gvva door uitbreiding van voorlichting aan en begeleiding van werkgevers
Overige maatregelen bouwsteen 2	
<i>Arbeidsbesparende innovaties</i>	2.10 Versteven kennisbasis arbeidsproductiviteit
	2.11 Intensiveren Nationaal Groeifonds en Invest-NL
	2.12 Maatwerkafspraken met bedrijven
	2.13 Borgstelling voor investeringen in automatisering
<i>Aantrekken benodigde arbeidsmigranten</i>	2.14 Expatregeling intensiveren
	2.15 Verkennen vernieuwing van industriebeleid
	2.16 Vakkrachtenregeling
	2.17 Verruimen kennismigrantenregeling
	2.18 Invoeren integraal puntensysteem voor arbeidsmigranten buiten de EU
	2.19 Pilotregeling essentieel startup personeel omzetten in permanente regeling
	2.20 Afschaffen Pilotregeling essentieel startup personeel

Aanvliegroute 3: bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren

In een aantal (sub)sectoren werken relatief veel laagbetaalde arbeidsmigranten. Deze sectoren zijn vaak arbeidsintensief, waardoor laagbetaalde arbeid van groot belang is.

Arbeidsmigranten zijn direct werkzaam in deze sectoren of zijn hier werkzaam als uitzendkracht. Zo werkt 42% van het totaal aantal arbeidsmigranten uit de EU (ingezetenen en niet-ingezetenen) in de uitzendsector. Vanuit daar worden zij uitgezonden naar werkgevers in sectoren zoals de logistiek, (glas)tuinbouw, voedingsindustrie (waaronder de vleessector) en metaalindustrie. Daarnaast is er een groep gedetacheerde werknemers, zowel binnen als buiten de EU afkomstig, die voornamelijk in de bouw en industrie werkzaam zijn. De arbeidsmigratie-intensieve sectoren met laagbetaalde arbeidsmigranten bestaan veelal uit arbeidsintensieve bedrijven met grote volumes en lage winstmarges, waardoor lage loonkosten een essentieel onderdeel vormen.²⁴⁸ Gegeven dat Nederlandse ingezetenen dit werk niet willen doen tegen de huidige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, ontstaat er vraag naar arbeidsmigranten in laagbetaalde banen die daar wel toe

²⁴⁸ ABN Amro (2022).

bereid zijn. Uit hoofdstuk 4 komt naar voren dat indien de bedrijfsprocessen van deze arbeidsmigratie-intensieve sectoren niet locatiegebonden zijn en wel maatschappelijke kosten en/of lage productiviteitsgroei kennen, het de vraag is in hoeverre deze werkzaamheden op huidige schaal in Nederland toekomstbestendig zijn.

Sommige sectoren met veel arbeidsmigranten worden ondersteund door (fiscale) sectorale subsidies. Dit stimuleert productie en de vraag naar arbeidsmigratie.

Overheidsbeleid kan via verschillende mechanismes invloed hebben op de arbeids- en productiekosten. Op die manier worden bepaalde economische activiteiten in Nederland gestimuleerd en daarmee ook de vraag naar arbeid in die sector, inclusief de vraag naar arbeidsmigranten. Zo is de (glas)tuinbouw een arbeidsmigratie-intensieve sector, waarvan een deel (indirect) baat heeft van fiscale subsidies. Deze subsidies hebben impact op zowel de vraag naar de producten als de productiekosten zelf. Door deze subsidies wordt productie gestimuleerd en werken er naar verwachting meer arbeidsmigranten in deze sector dan zonder deze subsidies, in een zogenoemd natuurlijk economisch evenwicht.

Ook is er een aantal arbeidsmigratie-intensieve sectoren die voor een uitdaging staan op het gebied van klimaat en stikstof en die relatief veel ruimte in beslag nemen. Deze maatschappelijke kosten zijn nog niet volledig ingeprijsd.

Een aantal sectoren gebruikt of verbruikt veel natuurlijk kapitaal, zoals CO₂-uitstoot, energiegebruik en landgebruik, ook afgezet tegen het bbp dat zij produceren of hun bijdrage aan de productiviteitsgroei of R&D.²⁴⁹ Sommige van die sectoren zijn arbeidsmigratie-intensief, zoals de (glas)tuinbouw, logistiek en metaalindustrie. Andere sectoren zijn onderdeel van een waardeketen waarin andere sectoren arbeidsmigratie-intensief zijn, zoals de veeteelt. De veeteelt levert namelijk weer aan de vleessector die zeer arbeidsmigratie-intensief is. Zulke maatschappelijke kosten zijn nu nog niet volledig geprijsd, waardoor er meer productie en ook meer vraag naar arbeidsmigratie is in deze sectoren dan economisch wenselijk.

De fiscale sectorale subsidies beperken, de klimaat- en stikstofmaatregelen invoeren en het meewegen van arbeidsmigratie in de ruimtelijke ordening heeft invloed op de economische structuur en daarmee op waar arbeidsmigranten terechtkomen.

De Nederlandse economie loopt tegen de grenzen van ruimte en personeel aan, waardoor we onze productiefactoren zo optimaal mogelijk moeten benutten. Dat is ook inclusief de huidige groep arbeidsmigranten in Nederland. Keuzes in de ruimtelijke ordening, zoals afwegingen in de toewijzing van grond voor bedrijvigheid voor sectoren zoals voor onderdelen van de landbouw en (glas)tuinbouw, kunnen indirect effect hebben op de vraag naar arbeidsmigratie. Maatregelen die bijdragen aan het klimaat en stikstofreductie en die fiscale sectorale subsidies terugdringen, kunnen naar verwachting ook indirect leiden tot beperktere aantallen arbeidsmigranten in die sectoren. In dat geval zou dit eraan bijdragen dat arbeidsmigranten in de sectoren terechtkomen waar ze maatschappelijk en economisch gezien de meeste waarde toevoegen. Dat kan in Nederland zijn, maar ook in hun thuisland of in andere landen.

Tot hoeveel minder arbeidsmigranten deze maatregelen leiden is niet eenduidig te zeggen. Ook hebben deze maatregelen neveneffecten.

Naar verwachting zullen arbeidsmigratie-intensieve sectoren als gevolg van deze maatregelen krimpen of geprikkeld worden om productiviteitsverhogende innovaties door te voeren, waardoor ook minder arbeidsmigranten nodig zijn in deze sector. Deze maatregelen hebben echter ook neveneffecten en de impact is ook afhankelijk van gedragseffecten. Zo zou de prijs van bepaalde producten duurder kunnen worden wat impact heeft op de koopkracht en op de concurrentenpositie in het buitenland. Dit is afhankelijk van in hoeverre kostenstijgingen worden doorberekend. De exacte doorwerking op arbeidsmigratie is daarmee moeilijk in te schatten. De individuele fiches pogen hier wel een inschatting van te geven.

²⁴⁹ CE Delft (2025); PwC (2025).

Er is staand beleid om de emissies van broeikasgassen en stikstof aan te pakken, dit pakt niet de volledige onderbeprijzing aan. Het Emission Trade System (ETS) vormt de hoeksteen van het klimaatbeleid in Nederland en de EU en is een indirecte prijsmechanisme. Toch zijn er ondanks het ETS en aanvullende nationale heffingen nog aanzienlijke tekorten in de effectieve beprijzing van broeikasgasemissies, waaronder in de industrie en landbouw.²⁵⁰ Ook het streven naar vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, onder meer via vrijwillige regelingen voor extensivering en beëindiging in de veehouderij, is een stap in de goede richting. Tegelijkertijd zijn er voor uitstoters van stikstof op dit moment weinig prikkels tot uitstootreductie. Begin 2025 vormden twee juridische uitspraken een kantelpunt; ze onderstreepten het belang van het naleven van de wettelijke stikstofdoelen. In reactie daarop werd de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel opgericht, die in april 2025 een eerste Kamerbrief met een startpakket publiceerde.

Tabel 5.4 laat de bouwsteen zien, met de bijbehorende maatregelen die invulling geven aan het maken van bewustere keuzes bij de ondersteuning van sectoren. Deze zien toe op het verminderen van de fiscale subsidies voor arbeidsmigratie-intensieve sectoren, en op het invoeren van normerende en beprijzende maatregelen in sectoren met veel arbeidsmigranten ten behoeve van de klimaat- en stikstofopgave, zoals hogere CO₂-beprijzing in de glastuinbouwsector en een slachttaks. Het gaat bij deze maatregelen om het maken van bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren. Dat heeft vervolgens ook indirect een effect op de sectorale vraag naar arbeidsmigratie. Daarbij is het relevant dat ook wanneer individuele maatregelen een beperkt direct effect hebben op arbeidsmigratie, de fiscale subsidies en de onderbeprijzing van maatschappelijke kosten moeten worden gezien vanuit een optelsom. Die optelsom draagt bij aan de bestaande sectorstructuur van de economie, waarin sprake is van laagproductieve, laagbetaalde en arbeidsmigratie-intensieve bedrijvigheid. Wanneer bewustere keuzes gemaakt worden in de ondersteuning van sectoren, moet dit ook doorwerken in de ruimtelijke ordening (maatregel 3.5). De maatregelen in het illustratief pakket zijn meer gericht op de arbeidsmigratie-intensieve sectoren en worden daarom gezien als effectiever in het behalen van het doel van het illustratief pakket, waaronder minder vraag naar arbeidsmigranten in laagwaardige banen, dan de overige maatregelen. Voor de landbouvvrijstelling (maatregel 3.7) geldt dat er naar verwachting geen relatie is tussen het afschaffen ervan en het effect op arbeidsmigratie. Uit de evaluatie van de landbouvvrijstelling blijkt dat er nauwelijks een verband is tussen de landbouvvrijstelling, prijzen op de grondmarkt en grondmobiliteit.²⁵¹ De productie en de vraag naar arbeid wordt daardoor niet beïnvloedt bij afschaffing.

Tabel 5.4. Bouwsteen 3

Bewustere keuzes in de ondersteuning van sectoren	
Maatregelen in illustratief pakket	
<i>Fiscale sectorale subsidies afschaffen/beperken</i>	3.1 Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt 3.2 Afschaffen verlaagd btw tarief op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen
<i>Normeren en beprijzen externe effecten</i>	3.3 Beprijzende en normerende maatregelen stikstof en klimaat 3.4 Strengere normen voor nachtarbeid
<i>Ruimtelijke ordening meewegen</i>	3.5 Ruimtelijke instrumenten om vooraf te sturen op arbeidsmigratie
Overige maatregelen bouwsteen 3	
<i>Fiscale sectorale subsidies afschaffen/beperken</i>	3.6 Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) inperken of afschaffen 3.7 Afschaffen landbouvvrijstelling met overgangsrecht

Aanvliegroute 4: eerlijke verdeling van kosten en baten van arbeidsmigratie
Arbeidsmigratie kan resulteren in verdelingsvraagstukken; waarbij de directe baten vooral liggen bij werkgevers en consumenten, en onder de goede woon- en

²⁵⁰ PBL (2023).

²⁵¹ SEO (2024). *Evaluatie Landbouvvrijstelling*

werkomstandigheden ook bij arbeidsmigranten. De samenleving in den brede kan nadelen ondervinden. Werkgevers profiteren van lagere arbeidskosten doordat arbeidsmigranten bereid zijn het werk te doen onder de gegeven omstandigheden en consumenten profiteren van lagere prijzen. Tegelijkertijd kunnen diezelfde mensen ook nadelen ondervinden van arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie kan één van de oorzaken zijn waardoor wordt ervaren dat de sociale cohesie in sommige wijken in Nederland onder druk komt te staan. Dit wordt in meerdere mate ervaren door mensen met een praktische opleiding. Arbeidsmigratie, zowel hoog- als laagbetaald, vergroot ook het tekort op de woningmarkt. Vanwege traag reagerend aanbod leidt extra vraag tot hogere huur- en koopprijzen. Dit betekent ook dat een woning voor de één ten koste gaat van een woning voor de ander. Hier moet wel bij worden opgemerkt dat arbeidsmigranten in laagbetaalde banen vaker een woning delen, juist vanwege de hoge woonlasten. Hoewel deze situatie niet altijd wenselijk is, heeft dit wel als gevolg dat zij gemiddeld een minder groot beslag op de woningmarkt leggen dan arbeidsmigranten in hoogbetaalde banen. Ook voor publieke voorzieningen zoals onderwijs en zorg, heeft arbeidsmigratie gevolgen. De druk op scholen neemt bijvoorbeeld toe doordat zij te maken krijgen met kinderen van arbeidsmigranten met een Nederlandse taalachterstand.

Misstanden en illegale constructies maken de verdeling van de kosten en baten schever. Arbeidsmigranten verdienen vaker een hoger loon dan in het land van herkomst. Dit geldt voor zowel hoogbetaalde als laagbetaalde arbeidsmigranten. Maar arbeidsmigranten zijn ook kwetsbaarder dan Nederlandse werknemers omdat ze in een ander land zijn. Een deel ervaart misstanden door onveilige werkomstandigheden en door afhankelijkheid van malafide huisbazen. Uit de inventarisatie van de NLA (zie bijlage 5) blijkt dat sommige werkgevers en uitzendbureaus verschillende constructies toepassen om de arbeidskosten te drukken. Soms wordt bijvoorbeeld minder betaald dan het wettelijk minimumloon, krijgen arbeidsmigranten 'package deals' aangeboden die niet worden nageleefd, of worden ze op staande voet ontslagen. Hoofdstuk 4 wijst uit dat met name laagbetaalde arbeidsmigranten een groter risico lopen op misstanden. Deze groep is eerder bereid om werk in slechtere omstandigheden te accepteren en heeft soms ook schrijnende woonomstandigheden. Na het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Roemer) zijn veel maatregelen in gang gezet die zich richten op het aanpakken van misstanden en het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten.

Aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

In 2020 presenteerde het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Roemer (hierna: Aanjaagteam) het rapport '**Geen Tweederangsburgers**'. Dit rapport beschrijft met welke misstanden op het gebied van werken en wonen arbeidsmigranten in Nederland geconfronteerd worden. Het Aanjaagteam heeft een advies opgesteld met daarin een vijftigtal aanbevelingen. Opeenvolgende kabinetten voeren deze aanbevelingen van het Aanjaagteam sinds 2020 uit om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en misstanden tegen te gaan. Jaarlijks wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang middels de Jaarrapportage Arbeidsmigranten.²⁵²

De aanbevelingen zien toe op verschillende beleidsterreinen, zoals huisvesting, handhaving en toezicht, werk, informatievoorziening en registratie. Hieronder zijn drie maatregelen omschreven die in werking zijn getreden of in uitvoering zijn;

1. Op 1 juli 2023 is de **Wet goed verhuurderschap** in werking getreden. Deze wet introduceert voor alle verhuurders en verhuurbemiddelaars een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap. Ook is er hierdoor in sommige gevallen een verhuurdersvergunning nodig. Voor arbeidsmigranten betekent deze wet dat de huurovereenkomst geen onderdeel meer mag zijn van de arbeidsovereenkomst. Ook moet de relevante informatie voor de huurder in zijn/haar eigen taal worden aangeboden.
2. Het wetsvoorstel '**Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten**' (Wtta) heeft als doel om enerzijds arbeidskrachten beter te beschermen en anderzijds een gelijk speelveld voor alle uitleners te waarborgen en malafide partijen van de markt te weren.
3. Met het **project Work in NL (WIN)** wordt er gewerkt aan een landelijk dekkende informatievoorziening voor en hulp en dienstverlening aan (EU-)arbeidsmigranten. Dit gebeurt in samenwerking met publieke en private partijen, sociale partners en specialistische organisaties. Onderdeel van het project is ook het verbeteren van de toegang tot het recht. **In 35 arbeidsmarktregio's worden fysieke en mobiele informatiepunten gecreëerd.** Hier kunnen arbeidsmigranten op een laagdrempelige manier informatie en advies krijgen over onder meer hun werk, huisvesting en welzijn, en over hun rechten en plichten. Ook kunnen arbeidsmigranten er misstanden melden. Regio's bepalen zelf hoe ze het informatiepunt vormgeven.

Naast de uitvoering van de concrete aanbevelingen wordt in den brede gesignaleerd dat in steeds meer gemeenten en met steeds meer partijen gewerkt wordt aan het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten. Er zijn vele goede voorbeelden en pilots die gemeenten, werkgevers, uitzendbureaus en brancheorganisaties realiseren om hier aan bij te dragen.

De omstandigheden waarin arbeidsmigratie in Nederland plaatsvindt zijn van belang; voor zowel arbeidsmigranten als voor de gehele samenleving. Ook wanneer de omvang van arbeidsmigratie daalt, blijft het van belang dat de omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland goed zijn. Hoewel een groot gedeelte van de arbeidsmigranten hier tijdelijk is, neemt het niet weg dat er een forse groep langer of permanent in Nederland blijft.²⁵³ In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten een aandachtspunt is. Vanwege het type banen doen arbeidsmigranten gemiddeld genomen wel vaker een beroep op de WW; zij werken namelijk

²⁵² Zie voor laatste rapportage: *Arbeidsmigratie in goede banen. (2024). Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024.*

²⁵³ Zo is een derde van de arbeidsmigranten uit andere EU-landen na vijf jaar nog in Nederland. Bij arbeidsmigranten buiten de EU/EFTA is dat bijna de helft (46%).

vaker in sectoren met een hogere kans op werkloosheid, vaker in zware beroepen en meer dan gemiddeld op basis van flexibele contracten. In het verleden waren arbeidsmigranten oververtegenwoordigd in de regelingen voor arbeidsongeschiktheid en ook nu zijn ze nog steeds licht oververtegenwoordigd. Duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten is dus van belang, via het leren van de taal, om- en bijscholing en veilige werkomstandigheden. Zoals de Adviesraad stelt: er moet samenleefbeleid zijn voor arbeidsmigranten, waardoor zij structureel beter worden ingebed in de samenleving.²⁵⁴ Het beheersen van de Nederlandse taal door arbeidsmigranten draagt daar ook aan bij. Hierbij hoort ook dat bij de inrichting van publieke voorzieningen structureel rekening wordt gehouden met het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland. Dit voorkomt ook het beeld dat arbeidsmigratie iets is wat Nederland overkomt. De lasten van arbeidsmigratie zijn er nu vooral voor een deel van de arbeidsmigranten en de samenleving als geheel. Zonder samenleefbeleid en een goede inrichting van publieke voorzieningen blijft er structurele ongelijkheid bestaan tussen arbeidsmigranten en de rest van de bevolking. Dit zet de sociale cohesie onder druk.

Bouwsteen 4 presenteert een overzicht van maatregelen om te komen tot een eerlijkere verdeling van de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie, ook in de toekomst. Dit gebeurt via twee sporen; het aanpakken van misstanden en het verminderen van de (toekomstige) maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie. Deze twee sporen kunnen ook overlap hebben. Een onderdeel van de maatschappelijke kosten zijn de misstanden die arbeidsmigranten soms ervaren maar die ook bredere effecten in de maatschappij hebben. Daarom omvat deze bouwsteen verschillende beleidsopties om de handhaving en het toezicht te versterken en boetes te verhogen of worden regelingen waar misbruik bij voorkomt aangescherpt of afgeschaft. Het verminderen van de toekomstige maatschappelijke kosten van arbeidsmigranten kan via het nu beter inrichten van de maatschappelijke voorzieningen. De beschikbaarheid van opvang bij dakloosheid kan ervoor zorgen dat arbeidsmigranten met begeleiding een nieuwe baan vinden of terugkeren naar het land van herkomst, in plaats van voor langere tijd op straat leven. Om de duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten te vergroten en de druk op scholen te verminderen, zijn er opties opgenomen rondom het (taal)onderwijs voor arbeidsmigranten en hun kinderen. Op dit moment is de aanvullende onderwijsbekostiging voor primair onderwijs voor kinderen van arbeidsmigranten niet op gelijk niveau met die van kinderen van asielmigranten. Verder bevat de bouwsteen een beleidsoptie waarbij werkgevers vrijwillig meebetalen aan maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie.

Met het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn al aanbevelingen uitgevoerd. Maar er zijn ook nog maatregelen die opgepakt gaan worden of blijvende aandacht vragen. Enkele van deze maatregelen van het Aanjaagteam zijn in bouwsteen 4 opgenomen. Het stimuleren van meer huisvesting voor arbeidsmigranten moet op de agenda blijven. Ook wordt er naar aanleiding van de Roemer-aanbevelingen gewerkt aan een betere huurbescherming van arbeidsmigranten. Een effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid zorgt ervoor dat gemeenten en werkgevers met elkaar in gesprek gaan over de beschikbaarheid en inrichting van voorzieningen wanneer nieuwe bedrijven willen starten en willen werken met arbeidsmigranten.

Een aantal maatregelen is niet in het illustratief pakket opgenomen. De werkgroep heeft de meest effectieve opties per categorie uitgekozen. Hierin is ook rekening gehouden met de beperkte wetgevings- en uitvoeringscapaciteit. Daarnaast zijn er een aantal opties met nadelen of aandachtspunten. Zo versterkt een verplichting voor werkgevers voor huisvesting de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever. Ook kennen sommige opties uitvoeringstechnische aandachtspunten. Zo is het tot nu toe lastig gebleken om de maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van arbeidsmigratie in arbeidsmigratie-intensieve bedrijvigheid via een (verplichte) verhoging van werkgeverslasten te internaliseren (maatregel 4.14).

Ook inlenende partijen hebben verantwoordelijkheden. Dit zijn vaak grote bedrijven die via meerdere uitzendbureaus arbeidsmigranten inlenen en inzetten voor structurele

²⁵⁴ Adviesraad Migratie (2025).

onderdelen van hun bedrijfsproces. In de discussies rondom het aanpakken van misstanden wordt veel gesproken over het aanpakken van malafide uitzendondernemingen. Minstens net zo belangrijk is de verantwoordelijkheid die rust op de inlenende partijen. Uiteindelijk wordt daar het werk uitgevoerd. Inlenende partijen hebben voornamelijk directe verantwoordelijkheden rondom arbeidsomstandigheden. De Arboret legt daarin de verplichtingen vast, waarbij de RI&E (Risico-Inventarisatie en Evaluatie) een belangrijk middel is om gezond en veilig werken op de werkplek te bevorderen. Er zijn drie belangrijke ontwikkelingen in de toekomst te noemen. Vanuit de Wtta ontstaat straks de verplichting dat inlenende partijen alleen nog met toegelaten uitleners mogen samenwerken. Zo niet, dan volgt een boete. Verder komen er nieuwe verplichtingen vanuit de Wet Internationaal Verantwoord Ondernemen (WIVO). Met deze WIVO wordt de op 25 juli 2024 in werking getreden Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD, ook wel CS3D) in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Het implementatietraject van de Wivo wordt verder opgepakt nadat overeenstemming is bereikt binnen de EU over de aanpassingen van de CSDDD.²⁵⁵ Het doel van de CSDDD is het voorkomen, beperken of beëindigen van feitelijke of potentiële nadelige gevolgen op mensenrechten en het milieu in de waardeketens van grote ondernemingen die actief zijn op de Europese interne markt. In de praktijk betekent het dat een grote inlenende partij misstanden in de waardeketen moet identificeren en voorkomen. Zo zou het kunnen dat een groot distributiebedrijf ook moet kijken of bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten die via een uitzendbureau bij hen werkzaam zijn goed geregeld is. Ten slotte is er het wetsvoorstel melden vergewisplicht voor arbeidsongevallen uitleners. Dit wetsvoorstel is erop gericht om de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren door ook uitleners een grotere verantwoordelijkheid te geven om zich na een arbeidsongeval te melden en na te gaan bij de inlener of er voldoende maatregelen genomen zijn of worden om weer gezond en veilig te werken.

Tabel 5.5. Bouwsteen 4

Eerlijke verdeling kosten en baten arbeidsmigratie	
Maatregelen in illustratief pakket	
<i>Maatschappelijke kosten arbeidsmigratie verminderen</i>	4.1 Bedrijven betalen mee voor maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie via een vrijwillig fonds
	4.2 Aanpassen huurbescherming arbeidsmigranten
	4.3 Stimuleren meer aanbod huisvesting arbeidsmigranten
	4.4 Opvang met perspectief naar werk of land van herkomst voor niet-rechthebbende EU-burgers
	4.5 Stimuleren praktijkgericht onderwijs
	4.6 Aanvullende onderwijsbekostiging voor kinderen van arbeidsmigranten op gelijk niveau met kinderen van asielzoekers (primair onderwijs)
	4.7 Extra middelen naar gemeenten voor taalonderwijs aan arbeidsmigranten
	4.8 Stimuleren gebruik effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid
<i>Aanpakken misstanden</i>	4.9 Verhoging van boetes op terrein van eerlijk werk en versterken van instrumentarium van de Arbeidsinspectie
	4.10 Verhogen budget Arbeidsinspectie
	4.11 Derdelander direct in dienst bij de feitelijk werkgever
	4.12 Afschaffen au-pair regeling
Overige maatregelen bouwsteen 4	
<i>Maatschappelijke kosten arbeidsmigratie verminderen</i>	4.13 Expatrieregeling versoberen of afschaffen
	4.14 Verkennen verhoging werkgeverspremies voor arbeidsmigratie intensieve sectoren/bedrijven
	4.15 Werkgevers verplichten in huisvesting te voorzien
	4.16 Afschaffen van de werkkostenregeling (WKR) voor werknemers zonder (Nederlandse) werkgever

²⁵⁵ Op 26 februari 2025 presenteerde de Europese Commissie het Omnibus I-voorstel. Dit voorstel bevatte voorgestelde wijzigingen ten aanzien van drie Europese wetten waaronder de CSDDD.

	4.17 Convenant goed en toekomstig werkgeverschap met aandacht voor arbeidsbesparende technologieën
	4.18 Werkgeverssubsidie voor begeleiding arbeidsmigranten op de werkvloer
	4.19 Zorgplicht werkgevers voor partners van kennismigranten
	4.20 Toezichtskosten in rekening brengen bij uitzendsector
	4.21 Verplichting voor werkgevers voor faciliteren taal cursus
<i>Aanpakken misstanden</i>	4.22 Meer publiekrechtelijke handhaving op het arbeidsrecht
	4.23 Publiekrechtelijke handhaving juiste beloning uitzendkrachten
	4.24 Rechtsvermoeden bij onderbetaling minimumloon
	4.25 Aanpassing ketenaansprakelijkheid voor loon
	4.26 Aanpakken onterecht ontslag op staande voet

Aanvliegroute 5: Meer zicht op arbeidsmigratie is nodig nu en in de toekomst

Een betere kennisbasis is wenselijk om nog effectiever te kunnen sturen op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie. Indien de politiek dit wenst kan dit bijvoorbeeld via bandbreedtes. In dit IBO zijn verschillende bouwstenen en maatregelen in kaart gebracht om keuzes te kunnen maken over arbeidsmigratie. Dat neemt niet weg dat een betere kennisbasis wenselijk is om nog beter te bepalen welk beleid effectief is om de omvang, samenstelling of omstandigheden van arbeidsmigranten te beïnvloeden. Daarbij is het voor de inrichting van de publieke voorzieningen en bijvoorbeeld de woningbouwopgave van belang om ook goed zicht te hebben op de diverse groep arbeidsmigranten in Nederland. Gemeenten vragen al langer om meer beleid om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Dit kan ook helpen bij het voorkomen en handhaven van misstanden met arbeidsmigranten.

Sommige arbeidsmigranten zijn nog onvoldoende in beeld waardoor het aantal arbeidsmigranten in Nederland structureel en fors onderschat wordt. Het totaal in Nederland aanwezige arbeidsmigranten is onbekend. Dit komt door beperkingen in de registratie. Zo hoeven arbeidsmigranten die verwachten korter dan vier maanden in Nederland te blijven zich niet in te schrijven als ingezetene bij een gemeente. Van hen is geen woonplaats bekend en ook worden zij in de huidige statistieken meestal niet meegenomen. Een grote groep blijkt echter langer in Nederland te verblijven, zij staan onterecht ingeschreven als niet-ingezetene, vermoedelijk gaat dit om meer dan 100.000 personen zoals toegelicht in hoofdstuk 2. Daarbij is er geen heldere en breed gedeelde definitie van een arbeidsmigrant. Verschillende bronnen en statistieken gebruiken andere definities. Tenslotte zijn niet alle relevante kenmerken van arbeidsmigranten inzichtelijk. Bijvoorbeeld voor uitzendkrachten is de sector waarin men werkzaam is niet bekend en er is beperkt zicht op het aantal buitenlands gedetacheerden. Ook is er weinig informatie beschikbaar over het opleidingsniveau van met name arbeidsmigranten afkomstig uit de EU. Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat zij vaak onder hun opleidingsniveau werken.

Vanwege meerdere redenen zijn prognoses op basis van motief niet effectief om meer inzicht te krijgen in het aantal arbeidsmigranten in de toekomst. Zo kunnen de migratieredenen van EU-immigranten slechts indirect worden afgeleid op basis van de waargenomen activiteiten van migranten in Nederland. Dat is een imperfecte benadering van daadwerkelijke migratiedoelen. Daarnaast zijn benaderingen van het migratiemotief voor EU-migranten in het verleden meerdere keren substantieel herzien. Het leveren van betrouwbare prognoses van EU-arbeidsmigratie wordt verder bemoeilijkt doordat de benodigde data met aanzienlijke vertraging beschikbaar komen. De arbeidsmigratie uit landen buiten de EU/EFTA is beter te meten en kent bovendien een kleinere publicatievertraging, maar ook deze cijfers zijn in het verleden meermaals gereviseerd. Ook in de meeste andere landen is het migratiemotief niet leidend bij het opstellen van de migratieprognoses.

Een betere kennisbasis en meer zicht op de effectiviteit van beleid is ook nodig om eventueel bandbreedtes voor aantallen arbeidsmigranten te kunnen vaststellen. De

Adviesraad Migratie en Staatscommissie Demografie adviseren een bandbreedte voor (arbeids)migratie vast te stellen, onder andere om de besluitvorming over migratie te ondersteunen en meer politieke rust over dit thema te creëren. Het is aan de politiek om de bandbreedte vast te stellen. De Adviesraad Migratie suggereert hier bijvoorbeeld criteria voor brede welvaart bij te betrekken. Los van de invulling van de bandbreedte, is deze pas hanteerbaar met een completer beeld van alle arbeidsmigranten in Nederland en een betrouwbare prognose van de toekomstige aantallen arbeidsmigranten. Anders is niet helder of en zo ja in welke mate een bandbreedte wordt overschreden. Daarnaast is meer zicht op de effectiviteit van beleid wenselijk. Van veel maatregelen die in het kader van dit IBO zijn beoordeeld was alleen mogelijk op basis van expert judgement een ruwe inschatting te geven van de verwachte effecten.

Een bandbreedte voor aantallen arbeidsmigranten kent ook conceptuele kanttekeningen.

Als verbeteringen op registratie, dataverwerking en prognoses gemaakt zijn, zou een bandbreedte kunnen worden vastgesteld voor een migratiegroep. Wel geldt ook in dit geval een aantal (conceptuele) kanttekeningen. In de praktijk hebben mensen vaak meerdere beweegredenen om te migreren. Daarnaast kan het migratiemotief gevoelig zijn voor het toelatingsbeleid; dit laatste kan door de jaren verschillen. Als de politiek specifiek inzet op een lager aantal geregistreerde arbeidsmigranten uit niet-EU-landen, dan is het bijvoorbeeld denkbaar dat een deel van hen met een asiel- of studievergunning naar Nederland komt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij hier uiteindelijk alsnog aan het werk gaan. Uit hoofdstuk 4 blijkt ook dat het voor zowel de economische als maatschappelijke effecten, meer van belang is wat (arbeids)migranten uiteindelijk in Nederland doen; of en zo ja welk werk zij in Nederland verrichten. Ook andere kenmerken zoals de verblijfsduur spelen mee. Verder is van belang dat er meer zicht komt op de effectiviteit van maatregelen om desgewenst gericht te kunnen sturen op een bepaalde bandbreedte. Nu is onvoldoende duidelijk welke maatregelen passend zijn om te reageren in het geval van een over- of onderschrijding van een eventuele bandbreedte.

Tabel 5.6 bevat beleidsopties die moeten leiden tot de betere registratie van arbeidsmigranten. Daarmee ontstaat er ook ruimte voor toekomstige prognoses die beleidsmatig gezien zinvol zijn.

De IBO-werkgroep concludeert dat de volgende stappen nodig zijn. Stap 1) is betere registratie van arbeidsmigranten via de maatregelen 5.2 en 5.3 om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren en misbruik bij registraties tegen te gaan. Stap 2) is betere dataverwerking en stap 3) is het verder onderzoeken van alternatieve prognoses voor arbeidsmigratie door de uitvoering van maatregel 5.1. Welke alternatieve prognose wenselijk is, hangt af van de beleidsvraag. Voor deze stappen is belangrijk de samenwerking te zoeken met relevante stakeholders en experts zoals de Planbureaus, CBS, NIDI en academici, en te zorgen voor coördinatie tussen de betrokken departementen en kennisinstellingen. Een voorbeeld is de dataverzameling, waar bijvoorbeeld het CBS een belangrijke partner is. Het zetten van deze stappen is ook nodig om eventueel een nader te bepalen bandbreedte te kunnen vaststellen, al gelden ook dan nog de eerdergenoemde conceptuele kanttekeningen. Buiten het illustratief pakket is er voor deze bouwsteen de maatregel Regularisering van vreemdelingen zonder legaal verblijf (5.4). Deze maatregel heeft bredere effecten. Daarmee gaat deze maatregel verder dan alleen het verbeteren van de kennisbasis rondom arbeidsmigratie.

Tabel 5.6. Bouwsteen 5

Meer zicht op arbeidsmigratie
<i>Maatregelen in illustratief pakket</i>
5.1 Alternatieven voor prognoses arbeidsmigratie
5.2 Verbeteren registratie arbeidsmigranten
5.3 Tegengaan misbruik door derdelanders van de inschrijving als niet-ingezetene in de BRP
<i>Overige maatregelen bouwsteen 5</i>
5.4 Regularisering van vreemdelingen zonder legaal verblijf

5.4 Aanvullende keuzes

Naast het illustratief pakket zijn er aanvullende keuzes om het arbeidsmigratiebeleid vorm te geven. Er worden voor twee beleidsrichtingen specifieke beleidsopties uitgelicht.

Deze keuzes vragen om zorgvuldige afwegingen, aangezien ze diep kunnen ingrijpen in zowel de samenstelling als de bijdrage van arbeidsmigranten aan de Nederlandse economie en samenleving.

A) Verdere beperking van de vraag naar arbeidsmigratie in Nederland, met scherpere neveneffecten op innovatie en arbeidsmarkt.

Een beleidsrichting is het verder beperken van de omvang van arbeidsmigratie. Hierin zitten generieke maatregelen, zoals het verder beperken van flexibele arbeid, het afschaffen van de kennismigrantenregeling of het versoberen van de expatregeling. Dit vermindert de druk op publieke voorzieningen en de woningmarkt. Tegelijkertijd kunnen er tekorten ontstaan in sectoren waar (hoogopgeleide) arbeidsmigranten moeilijk te vervangen zijn. Bovendien verslechtert het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van Nederland substantieel.

Tabel 5.7 Maatregelen voor aanvullend pakket A

Maatregelen
1.2c Uitzend voor piek en ziek
1.8 Flexwerk duurder maken via premiedifferentiatie WW
1.9 Beperken mogelijkheden tijdelijke contracten en oproepcontracten
1.11 ETK-regeling beperken of afschaffen
2.8c Kennismigrantenregeling afschaffen
3.6 Aanvullend afschaffen fiscale sectorale subsidies: BOR
4.13 Expatregeling versoberen of afschaffen

B) De samenstelling van arbeidsmigratie te veranderen door gericht meer hoogwaardige arbeidsmigranten aan te trekken. De totale omvang van arbeidsmigratie kan dan toenemen evenals risico's voor misbruik.

Een andere aanvullende beleidsrichting is om hoogwaardige arbeidsmigranten actiever te werven, zoals internationale specialisten, tech-talent of onderzoekers. Dit vraagt om het aantrekkelijker te maken van Nederland als vestigingsland, bijvoorbeeld door de expatregeling te intensiveren of de kennismigrantenregeling te verruimen. Deze aanpak draagt bij aan innovatie, concurrentiekracht en economische groei. De vakkrachtenregeling ziet toe op het aantrekken van arbeidsmigranten voor de maatschappelijke transitie. Daar staat tegenover dat de druk op publieke voorzieningen en op de woningmarkt toeneemt. Ook kan er meer misbruik van de kennismigrantenregeling plaatsvinden.

Tabel 5.8. Maatregelen voor aanvullend pakket B

Maatregelen
2.14 Expatregeling intensiveren
2.16 Vakkrachtenregeling
2.17 Kennismigrantenregeling verruimen

5.5 Aanbevelingen

Naast beleidsopties zijn er ook algemene aanbevelingen; deze splitsen zich uit naar aanbevelingen rondom direct arbeidsmigratiebeleid en overige aanbevelingen. Er zijn meerdere algemene aanbevelingen gesignaleerd op basis van de analyse en gesprekken met experts. Hiervoor worden er geen concrete beleidsopties uitgewerkt in dit IBO, omdat het deels buiten de scope valt of vraagt om meer verkenning en onderzoek.

- 1. Zet op Europees niveau in op aanpassingen van of nieuwe wet- en regelgeving en betere samenwerking tussen lidstaten.** Het IBO is gericht op nationaal niveau, terwijl beleidsruimte ook wordt beïnvloed door Europese en internationale kaders. Zo is binnen de EU sprake van het vrij verkeer van personen en diensten, vrijheden die voortvloeien uit de Europese verdragen. Dat neemt niet weg dat Nederland in de EU kan inzetten op aanpassingen van of nieuwe Europese regelgeving, en op betere samenwerking met andere Europese lidstaten. Het gaat dan bijvoorbeeld om; verduidelijking van het juridisch kader rondom detacheringen van derdelanders; betere handhaving en normering omtrent A1-verklaringen; het versterken van grensoverschrijdende handhaving, bijvoorbeeld via de Europese Arbeidsautoriteit; en de inspanningen om EU-voorstellen op dit terrein zoals de EU-talentenpool, en afstemming van expatregelingen in verschillende landen op Europees niveau.
- 2. Eventuele toekomstige uitbreiding van de EU verdient bijzondere aandacht, zo kan Nederland in dat geval inzetten op overgangsregimes of uitzonderingen.** Het is mogelijk dat in de toekomst nieuwe lidstaten toetreden tot de Europese Unie. In de potentiële nieuwe lidstaten liggen de lonen vaak relatief laag, wat tot extra aanbod van laagbetaalde migratie kan leiden. Een nieuwe uitbreiding biedt mogelijkheden om het vrij verkeer van personen en diensten met de nieuwe lidstaat te beperken zoals met overgangsregimes.
- 3. Houd rekening met de samenhang tussen ruimtelijke ordening en de transitie naar een kwalitatief hoogwaardige economie en daarbinnen arbeidsmigratie.** Het ruimtelijk ordenings-instrumentarium, zoals de Nota Ruimte vanuit de rijksoverheid, wordt vanuit een politiek bepaalde visie vormgegeven, inclusief inzichten over de economie en maatschappij. Recentelijk is deze vooral volgend. Ruimtelijke ordening kan ook meer als sturingsinstrument worden ingezet. In dat geval zou ook rekening moeten worden gehouden met de effecten op arbeidsmigratie. Keuzes in de ruimtelijke ordening, zoals afwegingen in de toewijzing van grond voor bedrijvigheid, kunnen namelijk indirect effect hebben op de vraag naar arbeidsmigratie. De aantallen en samenstelling van arbeidsmigranten hier hebben vervolgens ook weer gevolgen op de ruimtelijke inrichting van Nederland, zoals grond benodigd voor huisvesting. Hier kan rekening mee gehouden worden bij het maken van afwegingskaders voor bedrijvigheid.
- 4. Zorg met samenleefbeleid voor de structurele inbedding van arbeidsmigranten in de samenleving.** In de eerste plaats voor de arbeidsmigrant zelf, die daardoor beter de weg kan vinden in Nederland. Ook is het belangrijk om de sociale cohesie binnen buurten met veel arbeidsmigranten te bevorderen. Uit de inventarisatie van het SCP in het kader van dit IBO blijkt bijvoorbeeld dat de sociale cohesie toeneemt als buurtgenoten vaker contact met elkaar hebben. Dat vraagt bijvoorbeeld om het stimuleren van het leren van de Nederlandse taal, een vrijwillige inburgeringscursus of het faciliteren van contactmomenten, zoals deelname aan (buurt)verenigingen.
- 5. Zet in op het blijvend vergroten van het binnenlands arbeidsaanbod.** Het gaat dan bijvoorbeeld om het benutten van asiel- en studiemigranten. Zo is het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen, met name voor asielzoekers en studenten, sterk toegenomen, van 16.140 in 2023 naar 25.450 in 2024. De Adviesraad Migratie laat zien dat er echter nog

een groot onbenut arbeidspotentieel is onder de migranten die in Nederland verblijven.²⁵⁶ Zo zouden er ongeveer 330.000 migranten van 25 tot 65 jaar meer aan het werk gaan als hun arbeidsparticipatie gelijk zou zijn aan die van Nederlanders zonder migratieachtergrond. Dit is ongeveer gelijk aan 3% van de totale werkzame bevolking. Het onbenut potentieel is het hoogst onder asielmigranten. Om het onbenutte arbeidspotentieel te verkleinen, zijn een goede opleiding en beheersing van de Nederlandse taal het belangrijkste. Ook is het belangrijk om- en bijscholing van arbeidsmigranten te stimuleren. Zo stelt ook DenkWerk (2025) in hun rapport *Kiezen en Delen* dat dit voor de gehele Nederlandse beroepsbevolking belangrijk is om zodoende in de toekomst voldoende personeel te hebben voor de maatschappelijke ambities en de welvaart in stand te houden.

6. Versterk de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking.

Arbeidsmigratie is een thema waar verschillende departementen, medeoverheden, uitvoeringsinstanties en toezichthouders bij betrokken zijn. Interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking is daarom essentieel om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Dit gebeurt nu al bij de uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Maar ook bij eventuele toekomstige uitwerkingen van maatregelen uit dit rapport blijft het noodzakelijk, of is het des te belangrijker, dat deze verbinding er is.

²⁵⁶ *Adviesraad Migratie (2025b)*.

Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.
- ABF (2023). Woningmarktverkenning 2023-2038.
- ABN Amro (2022). Bemiddeling en inhuur van arbeidsmigranten
- Adviesraad Migratie (2021). Migratie en de zorgsector. Cijfers over de arbeidsmarkt in de zorgsector en de arbeidsdeelname van migranten.
- Adviesraad Migratie (2022). Realisme rond richtgetallen.
- Adviesraad Migratie (2022b) Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten.
- Adviesraad Migratie (2023). Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?
- Adviesraad Migratie (2024). Geen derderangs burgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving.
- Adviesraad Migratie (2025). Investeren in samenleven.
- Adviesraad Migratie (2025b). Talenten benutten. Het onbenutte arbeidspotentieel van migranten.
- Auerbach, A., & Oreopoulos, P. (2001). The Fiscal Effect of U.S. Immigration: A Generational-Accounting Perspective. *Nber/tax Policy and The Economy*. 14. 123-156.
- Bijkerk, Dzambo en Treur (2024). Arbeidskrapte te lijf met slimme technologie en slimme migranten. RaboResearch.
- Berkhout, E., & Hof, B. J. F. (2012). De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten: een realistisch beeld. (SEO-rapport); No. 2012-88). *SEO Economisch Onderzoek*.
- Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink (2014) Grensoverschrijdend aanbod van personeel. *SEO-rapport*, 2014-49.
- Böcker, A.G.M, Lange, T. de. (2022). De impact van de coronacrisis op ongedocumenteerde arbeidsmigranten in Nederland.
- Buurma-Olsen, J., Kost, H. R. A., van Ommeren, J., & Damsté, J. S. (2025). Quantifying misallocation of public housing. *Journal of Public Economics*, 242, 1-16. Article 105272.
- Cahier (2009). Migratie naar en vanuit Nederland.
- Caldera, A., & Johansson, A. (2013). The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, Volume 22, Issue 3.
- CBS (2004). CBS (2004). Twee van de drie Marokkaanse immigranten zijn in Nederland gebleven
- CBS (2012) De huidige crisis vergelijken met die in de jaren tachtig.
- CBS (2024a). Migrantenmonitor 2023.
- CBS (2024b). Dashboard Migratiemotieven
- CBS (2025a). Komen en gaan van arbeidsmigranten in de periode 2005-2021
- CBS (2025b). Ontwikkelingen flexwerk.
- CE Delft (2025). Maatschappelijke waarde sectoren – Een kwantitatieve verkenning
- Centerdata (2023). Personeelstekorten voortgezet onderwijs
- Chan, J., H.-P. To en E. Chan (2006). Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research. In: *Social Indicators Research*, nr. 2, p. 273-302.
- Cremers, J., & van den Tillaart, H. (2022). De scholing en loopbaanbegeleiding van arbeidsmigranten – een wereld te winnen: De resultaten van het 3e arbeidsmigrantenpanel. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten.
- Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken?
- CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief.
- CPB (2024). Economische Dynamiek en Migratie.
- CPB (2025). De economische effecten van arbeidsmigratie. Dit rapport is ook gepubliceerd als bijlage bij het IBO Arbeidsmigratie.
- CPB (2025b). Het ramen van arbeidsmigratie. Dit rapport is ook gepubliceerd als bijlage bij het IBO Arbeidsmigratie.
- Denkwerk (2025). Kiezen én delen. Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst.
- Dialogic (2017). Evaluatie 30%-regeling

Diris en Van Vliet (2023). 'De langetermijnonwikkeling van uitzendwerkers op de arbeidsmarkt. Erasmus universiteit (2023). Kwetsbaarheid en veerkracht.

Erken, H. (2024). Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie. ESB 109 (4837S).

European Commission (2024). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B. et al., Annual report on intra-EU labour mobility 2023, Publications Office of the European Union.

European Commission: Joint Research Centre. (2024). Labour migration: what's in it for countries of destination and origin?

European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2025). Annual report on intra-EU labour mobility

European Labour Authority (2025). Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies.

Euwals, R., & Meijerink, G. (2018). Inclusieve Globalisering. CPB Policy Paper.

FNV (2023). Tussen uitzendwerk en werkloosheid. De vicieuze flexcirkel. MedRxiv.

Galanis et al. (2022). Healthcare services access, use, and barriers among migrants in Europe: a systematic review.

Gijsberts, Mérove & Lubbers, Marcel. (2013). Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen.

Gijsberts, M., W. Portegijs, E. de Bakker, M. Versantvoort en J. Broere (2024). Samen verschillend. Verkenning van de relatie tussen diversiteit en sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Görlach, JS., & Adda, J. & Dustmann, C., (2022). "The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation," *The Review of Economic Studies*, Review of Economic Studies Ltd, vol. 89(6), pages 2841-2871.

Groenemeijer, L. (2023). Door hogere groei bevolking zijn er meer woningen nodig. *Economische Statistische Berichten*, 108(4828), 21 december 2023.

In der Maur, M., Van der Zwaan, G. L. & Hooftman, W. E. (2020). Arbeidsmarktomstandigheden van migranten in Nederland. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Leiden: TNO

Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *The American Economic Review*, 60(1), 126-142.

Hartog, J. (2023). The Political Economy of Immigration in The Netherlands. *Population, Land and Welfare*

Hasekamp en Scheer (2024). Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes. Beschouwing bij het Centraal Economisch Plan 2024. CPB

Hennesey, G., & Hagen-Zanker, J. (2020). The fiscal impact of immigration: a review of the evidence. ODI Global Working Paper.

Jaarrapportage Arbeidsmigranten (2024). Arbeidsmigratie in goede banen.

Jennissen, R. 2007. Causality Chains in the International Migration Systems Approach. *Popul Res Policy Rev* 26, 411-436.

Juridisch Loket (2025) Heb ik als buitenlander recht op bijstand? | Het Juridisch Loket
Kamerstukken II, 2024 - 2025, 29544 nr. 1260
Kamerstukken II, 2024/2025, 29861 nr. 150
Kamerstukken II, 2024/2025, 32140, nr. 256.

KBA Nijmegen (2023). Enquêtes uitzendorganisaties. In opdracht van de ABU en NBBU

Kenny, C. & Yang, G. (2021). "Can Africa Help Europe Avoid Its Looming Aging Crisis?" CGD Working Paper 584. Washington, DC: Center for Global Development.

Kremer, M. (2013). Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren

Koning, P., & Lindeboom, M. (2015). The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives* 29 (2): 151-72.

Leenders en Ziesemer (2022). EU-landen saboteren elkaar met expatregelingen. *Financieel Dagblad*.

Liebig, Thomas & Mo, Jeffrey. (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries; Chapter 3 in OECD (ed.) *International Migration Outlook 2013*.

Mann, K., & Pozzoli, D. (2022). Automation and Low-skill Labor. IZA. IZA Discussion Paper No. 15791

Manting, D. (2022). WONINGDELEN OF ZELFSTANDIG EEN WONING HUREN OF KOPEN. De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014-2018). Planbureau voor de Leefomgeving.

Manting, D., Loomans, D., Lennartz C. en Visser, P. (zal nog verschijnen). Wie komt, wie blijft, wie vertrekt? Een analyse van vestigings-en verhuispatronen van EU-arbeidsmigranten op het platteland. Planbureau voor de Leefomgeving.

Michielsen, T., Groot, S. en van Maarseveen, R. (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. CPB.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). Staat van Migratie 2024

Ministerie van Financiën (2015). Interdepartementaal beleidsonderzoek ZZP.

Muller, P., Timm, L. en Giuliadori, M. (2023). Economische Statische Berichten, 108(4826), 470-473.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). Signaal Nederlandse Arbeidsinspectie financiële drijfveren overtredingen Wav

NIDI (2011). Arbeidsmigratie door de jaren heen.

Pharos (2023). Kinderen van arbeidsmigranten.

PBL (2023). Klimaatverandering in de prijzen in 2023

PBL (2023b). Zijn er grenzen aan Nederland distributieland?

Piore, M.J. (1979). Birds of Passage: Migrant Labour in Industrial Societies. Cambridge University Press,

PwC (2025). Future proofing the Dutch economy: key industries for resilient growth.

Regioplan (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.

Regioplan (2024). Vestigingskeuze van kenniswerkers.

Ruhs, M., & Martin, P. (2008). Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs. The International Migration Review, 42(1), 249–265.

Suari-Andreu, E., & van Vliet, O. (2022). Intra-EU Migration, Public Transfers, and Assimilation: Evidence for the Netherlands (2022). Department of Economics Research Memorandum 2022.

SCP (2025). Arbeidsmigratie en sociale cohesie in Nederland. Dit rapport is ook gepubliceerd als bijlage bij het IBO Arbeidsmigratie.

SEO Economisch onderzoek (2008). De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie.

SEO Economisch onderzoek (2019). De economische en maatschappelijke waarde van uitzendwerk.

SEO Economisch onderzoek (2022). Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's.

SEO Economisch onderzoek (2022b). Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector

SEO Economisch onderzoek (2023). Arbeidsmarktcrapte. Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen.

SEO Economisch onderzoek (2023b). Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid.

SEO Economisch onderzoek (2024). Uitzendmonitor 2024.

SEO Economisch onderzoek (2024b). Kunde, kosten en keuzes; Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022

SEO Economisch onderzoek (2024c). Nederlandse Innovatie Monitor 2024. Kansen en Risico's op het gebied van verduurzaming, AI en arbeidsmigratie.

SEO Economisch onderzoek (2025a). Levensloopyndynamiek van arbeids- en kennismigranten: onderscheidende factoren van arbeids- en kennismigranten en hun verblijfsduur in Nederland.

SEO Economisch onderzoek (2025b). Uitzendmonitor 2024

SEO Economisch onderzoek (2025c). Then only Two Wise Men came from the East: a Reduction in the Tax Subsidy for High-skilled Immigrants

Smits, A., Tepic, M., Booi, H. & Slot, J. (2020). Migratiemonitor Metropoolregio: Migratie naar de Metropoolregio Amsterdam. Onderzoek, Informatie en Statistiek, Amsterdam

Sprenger (2021). What makes us move, what makes us stay: The role of culture in intra-EU mobility. SERIES Working Papers n. 04/2021

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei

Storesletten, K. (2003), Fiscal Implications of Immigration—A Net Present Value Calculation. Scand. J. of Economics, 105: 487-506.

Strockmeijer, A. W. (2020). De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland.

Volkerink, M., van Moock, F., en van Rooij, M. (2024). Arbeidsmarktcrapte: het nieuwe normaal? DNB Analyse.

UWV (2023). Tekort- en overschotberoepen in Europa. Amsterdam: UWV

UWV (2024). Arbeidsmigratie en krapte Arbeidsmigratie als oplossing voor krapte

Van den Berge, W., Vlasblom, J. D., Ebregt, J., Putman, L., Zweerink, J., & de Graaf-Zijl, M. (2018). Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving. CPB en SCP.

Van de Beek, J., Hartog, J., Kreffer, G., & Roodenburg, H. (2025). The Long-Term Fiscal Impact of Immigrants in the Netherlands, Differentiated by Motive, Source Region and Generation. IZA Discussion Paper No. 17569.

Van Kesteren, J., & Van Vuuren, D. (2024). Tussen feit en fictie: de invloed van migratie op socialezekerheid. Demos.

WRR (2020). Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.

WRR (2024). Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's.

WRR (2025). *Herfst 2025 te verschijnen*

Woittiez et al. (2024). Samenleven in de Toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bijlagen

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Laura van Geest	Voorzitter	Autoriteit Financiële Markten
Jaco Dagevos	Werkgroeplid	Sociaal en Cultureel Planbureau
Frances Diepstraten	Werkgroeplid	Nederlandse Arbeidsinspectie
Kristel van Hees	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stephanie Holle	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken
Katja van Hoorn	Werkgroeplid	Ministerie van Asiel en Migratie
Debby Lanser	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
Elise Splint	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Boudewijn Steur	Werkgroeplid	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Sander Veldhuizen	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Gijs van der Vlugt	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Gerbert van der Wal	Werkgroeplid	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Jantina Walraven	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Joris Groen	Agendalid	Ministerie van Algemene Zaken
Nicol Holtkamp-Sluis	Agendalid	Centraal Bureau voor de Statistiek
Alexandra Huisman	Secretariaat	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Anne Kingma	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Silke Wenselaar	Secretariaat	Ministerie van Economische Zaken
Mathijs van Zaal	Secretariaat	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Taakopdracht

Taakopdracht IBO Arbeidsmigratie

Inleiding

Grip op migratie is een thema dat hoog op de maatschappelijke agenda staat. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 adviseert een gematigde bevolkingsgroei (bevolking van 19-20 miljoen in 2050) om brede welvaart op peil te houden en onderstreept de noodzaak van bijpassend migratiebeleid.

Dit IBO gaat specifiek in op arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie in Nederland bestaat uit relatief veel laagbetaalde EU-arbeidsmigratie en een kleiner aandeel hoogbetaalde (kennis)migratie van buiten de EU. Verschillende rapporten⁹ beschrijven hoe economische beleidskeuzes via de vraag naar arbeid in belangrijke mate het aantal en type arbeidsmigranten in Nederland bepalen. Ook in het HLA vormt arbeidsmigratie een belangrijk beleidsthema. Hierin zijn maatregelen afgesproken om arbeidsmigratie tegen lage lonen en onder slechte arbeidsomstandigheden te beperken.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Verschillende rapporten gaan reeds in op de cijfermatige basis rond (arbeids)migratie¹⁰ en de relatie tussen economisch beleid, brede welvaart en migratie.¹¹ De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 adviseert dat er keuzes gemaakt moeten worden om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige economie. De hoofdvraag van dit IBO luidt: hoe kan Nederland de grip op de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie vergroten, en wat zijn hiervan de economische en maatschappelijke gevolgen? Hierin worden expliciet de maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmigratie meegenomen en wordt de impact op sectoren die veel gebruik maken van arbeidsmigranten meegenomen door te kijken naar de sectorele kenmerken. De werkgroep verkent hiertoe het huidige en benodigde instrumentarium en gaat in op de budgettaire, economische en brede maatschappelijke impact hiervan. Daarbij worden concrete beleidsopties die raken aan de hoeveelheid, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie in Nederland in kaart gebracht. Het IBO richt zich met name op beleid met een impact op de vraag naar arbeidsmigratie, zoals economisch beleid dat de structuur van de economie beïnvloedt en arbeidsmarktbeleid.

Er zijn recent al veel rapporten over migratie verschenen. Voor een belangrijk deel van de feitenbasis zal het IBO vooral bestaande informatie op een inzichtelijke wijze presenteren, aangevuld met gerichte onderzoeksvragen voor wat nog niet bekend is. Waar nodig worden data experts ingeschakeld voor het opstellen van de cijfermatige feitenbasis. De focus van het IBO ligt op het beleidsgerichte deel van het onderzoek.

Feitenbasis (gericht op wat we nog niet weten)

1. Wat zijn de verwachtingen voor de ontwikkeling van arbeidsmigratie (inclusief de daaruit volgende gezinsmigratie) in de toekomst?
 - Welke onzekerheden spelen er rond toekomstige instroom en verblijfsduur? Welke scenario's vallen op basis van die onzekerheden te onderscheiden?

⁹ Adviesraad Migratie. (2023). *Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*; CPB. (2024). *Economische dynamiek en Migratie*; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei*.

¹⁰ Bijv.: Staat van Migratie (2024); Jaarrapportage Arbeidsmigranten (2023); Onderzoeksagenda CPB

¹¹ Momenteel onderzoekt de Adviesraad Migratie hoe een brede welvaartsbenadering voor arbeidsmigratie kan worden geconcretiseerd.

- Wat is de impact van vergrijzing en economische ontwikkeling binnen huidige herkomstlanden op arbeidsmigratie naar Nederland? Is een verplaatsing van arbeidsaanbod vanuit binnen de EU naar derde landen te verwachten?
2. Hoe vertaalt het advies van gematigde groei van de Staatscommissie Demografie zich naar de afzonderlijke migratiemotieven?
 - Wat is het baseline scenario voor arbeidsmigratie bij ongewijzigd beleid de komende jaren (Staatscommissie en CPB geven enkel scenario's voor totale migratiesaldo)?
 - Hoeveel ruimte is er tot 2050 voor arbeidsmigratie, indien de wens is om de totale bevolking gematigd te laten groeien en bij diverse scenario's van instroom en verblijf van asielmigranten?
 3. Wat zijn momenteel arbeidsmigratie-intensieve sectoren en hoe heeft de arbeidsmigratie intensiteit van sectoren zich in het verleden ontwikkeld? Wat zijn de verwachtingen over de ontwikkelingen hiervan in de toekomst? Welke scenario's zijn te onderscheiden?

Kosten en baten van arbeidsmigratie

1. Wat zijn de brede maatschappelijke effecten en gevolgen voor de overheidsfinanciën en economie van arbeidsmigratie? Wat is de netto druk op voorzieningen van arbeidsmigranten, uitgediept naar kenmerken van de migrant (verblijfsduur, opleidings-/productiviteitsniveau, cohort en werksector)?¹²
2. In hoeverre verlicht of versterkt arbeidsmigratie sectorale tekorten op de arbeidsmarkt en wat is de (empirische) wisselwerking met andere aanpassingsmechanismen in de economie en op de arbeidsmarkt?
 - In sectoren met een krappe arbeidsmarkt concurreert arbeidsmigratie met andere aanpassingsmechanismen waarlangs de markt een nieuw evenwicht kan bereiken: arbeidsmigratie vergroot immers het arbeidsaanbod in die sector/voor dat beroep, maar verkleint tegelijkertijd de prikkel om te innoveren of arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Er is dus een wisselwerking tussen dit aanpassingsmechanisme en andere (binnenlandse) aanpassingsmechanismen.

Doorwerking huidige economische beleidskeuzes (industrie- en arbeidsmarktbeleid) op arbeidsmigratie in Nederland

Economisch beleid met invloed op de economische structuur:

1. Hoe werkt (generiek en sectoraal) beleid op andere domeinen door op de economische sectorstructuur, in het bijzonder op migratie-intensieve sectoren?
 - De werkgroep richt zich hiervoor op een selectie van bestaand industrie- en vestigingsbeleid (zoals fiscale regelingen en subsidies) met een effect op arbeidsmigratie-intensieve bedrijvigheid.¹³ Het IBO gaat daarbij ook in op de mate van beprijzing van externe effecten die van dit beleid uitgaat (milieu, natuurbehoud, stikstof, schoon water, etc.). Er wordt hier ook gekeken naar de bredere (maatschappelijke) kosten en baten van dergelijke maatregelen/regelingen en de (economische) activiteit die zij beogen te stimuleren.

¹² Hierbij dient de lifecycle approach gehanteerd te worden en moet rekening worden gehouden met verblijfsduur en impact van conjunctuur.

¹³ De werkgroep inventariseert een longlist van relevant beleid, zoals het topsectorenbeleid en het degressieve tarief van de energiebelasting, en werkt hiervan een selectie verder uit. Om hierbij focus te behouden worden enkele meest relevante beleidsknoppen nader uitgewerkt.

Beleid gericht op regulering van de arbeidsmarkt:

2. Wat is de impact van voorgenomen beleidswijzigingen in het arbeidsmarktbeleid en de verbetering van arbeidsomstandigheden (en handhaving),¹⁴ zoals de Wtta en het arbeidsmarktpakket, op arbeidsmigratie intensieve bedrijvigheid?

Regelgeving rond (toelating van) arbeidsmigratie:

3. Hoe werkt het huidige juridische kader rond arbeidsmigratie door op de mix van migranten in Nederland?

Beleidsopties (met als doel om de omvang, samenstelling en omstandigheden van arbeidsmigratie te beïnvloeden en hiermee de toegevoegde waarde van arbeidsmigratie te vergroten):

1. Welke additionele – generieke en/of sectorale – maatregelen zijn mogelijk binnen het economisch beleid, arbeidsmarktbeleid en socia-lezekerheidsbeleid om de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie te beïnvloeden? Wat zijn daarvan de maatschappelijke en economische effecten?
 - Het IBO werkt verschillende beleidsknoppen uit, voortbordurend op de analyse, en brengt de effectiviteit en consequenties (uitruilen met o.a. oorspronkelijk beoogde effecten) van deze knoppen in kaart.
2. Welke mogelijkheden zijn er om de inzet van arbeidsmigranten in specifieke sectoren te reduceren of te bevorderen? Welke rol kan arbeidsbesparende en productiviteitsverhogende technologie spelen? Is hier beleidsinzet op nodig, en zo ja welke?
3. Hoe kan sturing op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden arbeidsmigratie beïnvloeden?¹⁵
4. Welke concrete beleidsopties zijn er om de toegevoegde waarde van arbeidsmigratie aan de brede maatschappelijke welvaart te verhogen? Hierbij gaat het IBO ook in op de participatie van meegekomen gezinsmigranten en retentie van studiemigranten voor hoogproductieve beroepen.
5. Welk effect hebben de geschetste beleidsopties op de overheidsfinanciën en welke beleids-, intensiverings- en besparingsopties zijn daarin mogelijk?
6. Welke mogelijkheden zijn er om via het toelatingsbeleid de instroom van arbeidsmigranten in Nederland te beïnvloeden (zowel in omvang als samenstelling van de instroom)?
 - Hiervoor kan de werkgroep leunen op conclusies uit bestaande onderzoeken, zoals het aankomende rapport van de Adviesraad Migratie.

Grondslag

Bij de uitwerking van (beleidsopties voor) het IBO zal in elk geval gekeken worden naar fiscale regelingen en middelen op de begrotingen waarvan het doel direct verbonden is met (arbeids)migratie. Dit gaat in elk geval om de ETK/30%-regeling en de Roemer middelen (55 miljoen euro struc verdeeld artikel 1 artikel 99).

¹⁴ De aanbevelingen van het rapport van de commissie-Roemer, die momenteel in uitvoering zijn, vallen niet binnen de centrale focus van dit IBO. Wel kan worden onderzocht welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om (indirect) via arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te sturen op arbeidsmigratie.

¹⁵ Idem vorige voetnoot: de focus ligt hier niet op de aanbevelingen van de commissie-Roemer, maar op maatregelen die in aanvulling daarop kunnen bijdragen aan indirecte sturing op arbeidsmigratie.

Omdat de beleidsopties voor dit IBO zullen volgen uit de inhoudelijke analyse wordt de reikwijdte van de grondslag niet op voorhand vastgelegd. Zoals hierboven beschreven zullen de gevolgen voor de overheidsfinanciën van de te schetsen beleidsopties in kaart worden gebracht. Ook zal daarbij worden gekeken welke besparingsvarianten daarin mogelijk zijn.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, SZW, EZ, JenV, BZK, LVVN, AZ en OCW. Ook wordt een vertegenwoordiger van het CPB en wordt een vertegenwoordiger van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verzocht om deel te nemen in de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN, SZW en EZ. Het onderzoek start in september 2024. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk juni 2025 af. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

Gesprekspartners

De werkgroep en het secretariaat is veel dank verschuldigd aan de vele gesprekspartners, beleidsmakers, onderzoekers en andere betrokkenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Er is gesproken met verschillende experts, betrokken organisaties, bedrijven en arbeidsmigranten zelf. Dit is gebeurd in de vorm van gesprekken, rondetafelbijeenkomsten en werkbezoeken. Er is een rondetafelgesprek geweest met een aantal experts en een (online) rondetafelgesprek met arbeidsmigranten werkzaam bij verschillende bedrijven in Nederland. Daarnaast is er een bijeenkomst georganiseerd met de SER-commissie Arbeidsmigratie – met daarin onder andere vertegenwoordigers van sociale partners - die gelijktijdig met het IBO onderzoek verrichtte naar arbeidsmigratie.

Naast de vele gesprekken is de werkgroep en het secretariaat ook gastvrij ontvangen tijdens verschillende informatieve werkbezoeken. De IBO werkgroep is op bezoek geweest bij Bol.com in Waalwijk, waar ook gesproken is met logistieke dienstverlener CEVA Logistics. Bij dit bezoek is naast het distributiecentrum ook een woonlocatie van arbeidsmigranten bezocht. In de gemeente Den Haag hebben leden van de werkgroep meegelopen met de [Haagse Pandbrigade](#). Verder is de werkgroep in de ochtend op het Kaapseplein in Den Haag geweest, dit is een ophaallocatie voor arbeidsmigranten voordat zij naar werk gaan. Tijdens een vergadering van de werkgroep in Wijkcentrum De Wissel in Den Haag hebben Poolse sleutelpersonen werkzaam bij POLKA- Centrum voor Poolse Vrouwen en Wijkz (Haagse welzijnsorganisatie) hun blik op verschillende onderwerpen op het gebied van arbeidsmigratie gedeeld. De tijdens deze bezoeken en gesprekken gedeelde inzichten waren erg waardevol, brachten nuance en hebben soms abstracte onderwerpen tastbaar gemaakt.

Ook gaat onze dank uit naar de beleidsmedewerkers op verschillende ministeries en bij de NLA voor hun inhoudelijke input en voor het uitwerken van de vele beleidsopties. Tenslotte, willen we in het bijzonder bedanken Sonny Kuijpers (CPB), Gerdien Meijerink (CPB), Beau Soederhuizen (CPB), Jan-Maarten van Sonsbeek (CPB), Bert van Stiphout (CPB), Timo Verlaat (CPB), Dion Dieleman (CBS), Bart van Hulst (SCP) en Isolde Woittiez (SCP) voor de goede en nauwe samenwerking. Hun kennis en kunde heeft de analyse in het rapport gescherpt.

De analyses en uitkomsten van dit IBO weerspiegelen de conclusies van de werkgroep en niet mening van de geraadpleegde personen of organisaties.

Organisaties en koepels

- ABU
- Belastingdienst
- Bol.com
- Brainport Eindhoven
- CE Delft
- CEVA Logistics
- Covebo
- DNB
- Economic Board Zuid-Holland
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Waalwijk

- Gemeente Westland
- Haagse Pandbrigade
- IND
- Instituut voor Publieke Economie
- Planbureau voor de Leefomgeving
- POLKA – Centrum voor Poolse Vrouwen
- Public Matters
- Redmore
- SER
- SEO Economisch Onderzoek
- VNG
- Wijkz
- WRR

Experts

- Jan van de Beek (auteur van het boek 'Migratiemagneet Nederland')
- Jan Cremers (Tilburg University)
- Bernard ter Haar (DenkWerk)
- Joop Hartog (emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam)
- Mijke Houwerzijl (Tilburg University)
- Roel Jennissen (WRR)
- Monique Kremer (voorzitter Adviesraad Migratie)
- Tesseltje de Lange (Radboud Universiteit)
- Emile Roemer (voorzitter Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten)
- Monika Sie (Instituut Clingendael)
- Helga de Valk (NIDI)
- Olaf van Vliet (Universiteit Leiden)
- Daniël van Vuuren (Tilburg University)
- Secretariaat van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050

Sectorcasussen

Sectorcasus Bouw

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

De bouwsector is afgebakend met de SBI-codes F41, F42 en F43, zijnde:¹

- 41: Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw en projectontwikkeling
- 42: Grond-, water- en wegenbouw (geen grondverzet)
- 43: Gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw

Waardeketen

De waardeketen van de bouwsector kan grofweg in zes onderdelen worden opgesplitst.

1. Initiatieffase/ontwikkeling
 - a. Project wordt geïnitieerd, financiering wordt geregeld, vergunningverlening
2. Ontwerpfase
 - a. Uitwerking van het project, in termen van ontwerp, technische uitwerking
3. Voorbereiding/inkoop
 - a. Aannemers stellen plan op, materiaalleveranties
4. Uitvoering
 - a. (Onder)aannemers voeren het project uit.
5. Gebruik/onderhoud
 - a. Het geleverde object (woning, weg, bedrijfspand) is in gebruik, er wordt periodiek onderhoud gepleegd.
6. Einde levensduur
 - a. Het object wordt gesloopt/vervangen, en waar mogelijk hergebruikt.

Er is sprake van plaatsgebondenheid in de bouw bij meerdere onderdelen in de waardeketen. Zo bepaalt beleid waar gebouwd mag worden (Ruimtelijkeordeningsbeleid, woondeals, maar ook gemeentelijke bouwvergunningen), en ben je ook afhankelijk van locaties waar gebouwd *kan* worden (denk aan het water en bodem sturend-beleid voor woningen).²

Nationaal zijn er grote tekorten aan werknemers in de bouw (51.000 vacatures in 2024³).⁴ Het zou kunnen dat in de ene regio meer tekorten zijn dan in andere, maar hierover zijn geen recente gegevens beschikbaar.

Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export

- De omvang van de bouwsector is €97 miljard,⁵ dat is bijna 10% van het Nederlandse BBP.
- Het uurloon in de bouw verschilt sterk afhankelijk van de functie en de arbeidsrechtelijke overeenkomst:
 - In loondienst liggen de bruto CAO-uurlonen tussen de €17 en €22⁶
 - Voor ZZP'ers liggen de brutosalarissen meestal hoger, gemiddeld rond de €30 en €80 per uur,⁷ maar hier zijn geen officiële statistieken voor gevonden.
- Er zijn geen specifieke gegevens van export en import van de bouwsector bekend in Nederland.⁸ Het is ook een relatief op het binnenland gefocuste sector. Bouwmaterialen

1 De structuur van de SBI 2008 - versie 2018, update 2022 | CBS

2 'Water en bodem sturend' vraagt om een brede blik - WUR

3 Ondanks krimp van bouw toch 51.000 vacatures in 2024 | UWV

4 Tekort aan personeel steeds nijpender in de bouw

5 Persbericht verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2025

6 Loontabellen bouwplaatswerknemer 2024

7 Uurtarief bepalen als ZZP'er in de bouw (+ cijfers uit 2024) | Bouwportaal

8 Internationale handel in goederen - Nederland Handelsland | CBS

worden wel geïmporteerd, maar de import van materialen is niet opgesplitst naar sector in de statistieken.⁹

Overige

- De sector is de afgelopen tien jaar constant gegroeid, maar in 2024 voor het eerst gekrompen met zo'n 3%.¹⁰ Dit komt vooral door de moeizame vergunningverlening in de woningbouw. De verwachting is dat de sector in 2025 weer zal groeien.
- Qua woningbouw is er significante geografische spreiding in Nederland. Zo werden in 2024 in Zuid-Holland de meeste woningen gebouwd (17.000), terwijl in Drenthe maar 1.300 woningen werden gebouwd.¹¹ Voor de andere sectoren (utiliteitsbouw, gww) is geen geografische data gevonden.

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- In 2024 werkten 346.760 mensen als werknemer in de bouw, en 170.330 als zelfstandige.¹² Zie de bron (EIB-rapport) voor gedetailleerde cijfers per subgroep.

Arbeidsmigranten

- In 2020 werkten 56.000 arbeidsmigranten in de bouw in Nederland. Van het totaal aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen dat werkzaam was, kwam 65% uit Midden- en Oost-Europese landen. Polen behoudt hierin met 35% het belangrijkste aandeel. Het aantal arbeidskrachten uit Bulgarije (14%) en Roemenië (14%) groeide relatief sterker.¹³
 - Een in 2023 verschenen trendrapport van de EIB raamt het aantal arbeidsmigranten zelfs op 70.000,¹⁴ maar het gaat hier alleen om een schatting.
- Voor de bouwsector zijn de geldende cao's algemeen verbindend verklaard, waardoor de buitenlandse arbeidskracht aanspraak kan maken op het cao-loon dat bij zijn functie en ervaring past en er hierdoor geen verschil bestaat tussen de beloning van een Nederlandse of een buitenlandse werknemer.¹⁵
- De EIB heeft de contracttypes van arbeidsmigranten in 2020 getabelleerd: ¹⁶

	2020
Werknemers	13.860
ZZP'ers	26.300
Gedetacheerden	6.000
Uitzendkrachten ¹	10.000
Totaal	56.160

- Gemiddeld hebben na vijf jaar 60% van de arbeidsmigrant Nederland weer verlaten.¹⁷ Specifieke data naar sector is niet gevonden.

Overige

N.v.t.

C. Relevant beleid

Sectorale subsidies (direct en fiscaal)

- De Rijksoverheid heeft in de afgelopen vier jaar meer dan €2 miljard geïnvesteerd in woningbouw, waarvan €100 miljoen per jaar in een directe subsidie (Woningbouwimpuls).¹⁸ Ook is middels de startbouwimpuls (SBI) tot aan 2025 woningbouw direct gestimuleerd.¹⁹

⁹ Winning, invoer en uitvoer van materialen naar soort; nationale rekeningen | CBS

¹⁰ ING Research - Bouwproductie herstelt in 2025 na kortstondige dip in 2024

¹¹ 73.000 huizen erbij in 2023, maar dit jaar 'bouwdep'

¹² Arbeidsmarkttrapportage EIB 2024

¹³ Buitenlandse arbeidskrachten EIB

¹⁴ EIB trends bouwsector 2023-2027

¹⁵ Buitenlandse arbeidskrachten EIB

¹⁶ Buitenlandse arbeidskrachten EIB

¹⁷ Verblijfsduur van arbeidsmigranten in Nederland - NIDI

¹⁸ Programma Woningbouw | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland

¹⁹ Startbouwimpuls | Home | Volkshuisvesting Nederland

Nationaal sectorale wet- en regelgeving

- De Wet goed verhuurderschap (1 juli 2023) heeft een aantal regels geïntroduceerd om misstanden in de huursector op te lossen. Hier zitten ook een aantal regels specifiek voor arbeidsmigranten bij. Zo moeten huur- en arbeidscontracten losgekoppeld zijn, en moet het huurcontract in begrijpelijke taal zijn opgeschreven.²⁰

Overige

- Komende jaren is nog eens €5 miljard beschikbaar om woningbouw te stimuleren.²¹

D. Externe effecten

Negatieve externe effecten sector

- Bij de bouw van woningen kan er luchtvervuiling plaatsvinden en geluidsoverlast.

Positieve externe effecten sector

- Draagt bij aan betere woonomstandigheden.
- Bouwsector stimuleert innovaties zoals circulair bouwen en energiezuinige technieken die ook breder in de samenleving toepasbaar zijn.

Sectorcasus ICT Dienstensector

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

- De ICT Dienstensector is als gevolgd gedefinieerd op basis van SBI codes: *61 Telecommunicatie*, *62 Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatietechnologie* en *63 Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatie* (2-cijferige SBI-code). Het overgrote deel van de arbeidsmigranten werkzaam in de ICT-dienstensector werkt in deze drie sectoren.²²
- De definitie die het CBS hanteert van de ICT-dienstensector is breder, het bevat namelijk ook de SBI codes: *582 uitgeverijen en software*, *631 gegevensverwerking, webhosting en aanverwante activiteiten: webportalen en 951 Reparatie van computers en communicatieapparatuur*. Deze worden niet meegenomen omdat hier minder informatie over beschikbaar is.

Waardeketen

- De ICT dienstensector krijgt via leveranciers materiaal aangeleverd, dit kan zowel vanuit binnen- als buitenland. Vervolgens doet de sector een scala aan dingen; softwareontwikkeling, IT-consultancy, AI-implementatie, dienstverlening en netwerkbeheer. De sector heeft daarmee verschillende waardeketens: de ICT dienstensector levert aan allerlei sectoren zowel in binnen- als buitenland (zie figuur 1). De ICT dienstensector is niet plaatsgebonden.
- Op diverse onderdelen wordt de waardeketen beïnvloed door grote mondiale spelers met een grote marktdominantie. Het hebben van de juiste kennis en vaardigheden speelt hierin een grote rol.
- De meeste bedrijven in de ICT-sector zijn actief als ICT-dienstverlener; eind 2022 waren dit er ruim 85 duizend.²³
- De ICT-dienstensector wordt mogelijk gemaakt door sectoren zoals hardware productie, elektronica, energievoorziening en onderwijs, en is sterk concurrerend en internationaal gericht, waarbij bedrijven continu moeten innoveren om zich te onderscheiden en tegelijkertijd te maken hebben met snelle technologische ontwikkelingen en een tekort aan hoogopgeleid IT-personeel.

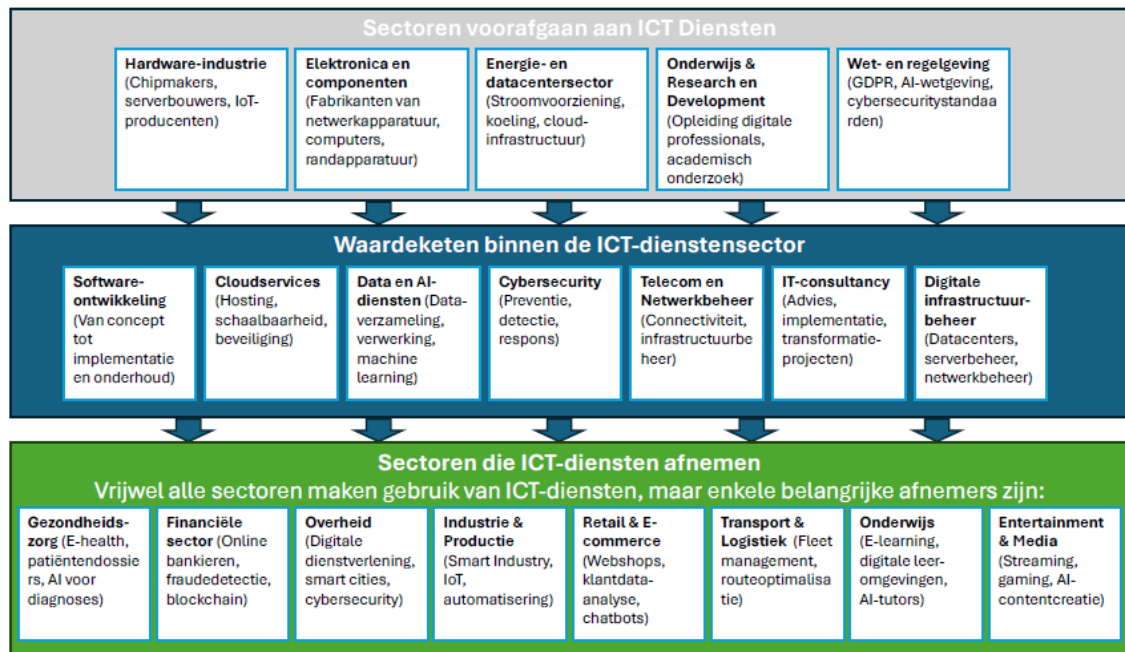
²⁰ Verhuur aan arbeidsmigranten | Wet goed verhuurderschap | Home | Volkshuisvesting Nederland

²¹ Kabinet pakt woningnood aan: sneller, slimmer en met minder regels bouwen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

²² O.b.v. eigen berekeningen CBS (2024). SZW uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak.

²³ ICT en Economie - ICT, kennis en economie 2023 | CBS

Figuur 1 – waardeketen ICT Dienstensector



Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export

- De ICT-diensten en telecomsector was tussen 2017 tot en met 2021 goed voor ongeveer 5,5%²⁴ van het BBP. In de afgelopen jaren groeide de IT-dienstensector harder dan de economie. In een studie uit 2014 werd voor de periode 1990-2013 geconcludeerd dat "...ICT in Nederland de afgelopen jaren zorgde voor een economische groei van 0,9 procentpunt van het BBP per jaar. Gegeven een gemiddeld groeipercentage van 2,5 procentpunt in de periode 1990-2013, komt dit overeen met circa 36% van de economische groei." (Dialogic, 2014).
- Het mediane bruto-uurloon in de ICT-dienstensector bedraagt circa €30,9²⁵ per uur in 2023, wat hoger is dan het nationale gemiddelde. Hiermee is de ICT-dienstensector een hoogproductieve sector.
- In 2021 werd er voor ruim 18 miljard euro aan ICT-diensten geëxporteerd, en bijna 14 miljard euro aan ICT-diensten geïmporteerd.²⁶ Van de wereldwijde exportwaarde van ICT-diensten, was 4,6% het Nederlandse aandeel in 2020.

Overige

Ontwikkeling sector:

- ICT-dienstverleners realiseerden in 2022 gezamenlijk een 11,4 procent hogere productiewaarde dan in 2021. Binnen de ICT-diensten waren vooral bedrijven in de IT- en informatiedienstverlening de aanjagers van de groei (+13,1 procent), maar ook telecommunicatiebedrijven droegen bij aan de groei (+4,6 procent).²⁷
- Eind 2023 bestond 94 procent van de ICT-sector uit dienstverlenende bedrijven (bijna 93,5 duizend). Ten opzichte van 2011 (was het 88%) is hun aandeel in de ICT-sector gegroeid.²⁸
- Tussen 2011 en 2023 is het aantal ICT-bedrijven gestaag gestegen, met gemiddeld 4,6% per jaar groei. De groei in 'coronajaar' 2020 viel wel aanzienlijk lager uit dan in de voorgaande jaren (1,6 procent). In 2023 was de groei met 9,8 procent het grootst.²⁹

24 ICT en Economie - ICT, kennis en economie 2023 | CBS

25 CBS Dashboard werknemers, uurloon en beroep (27 november 2024)

26 [https://longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2023/ict-en-economie/#:~:text=Het%20aantal%20bedrijven%20in%20de,\(figuur%202.1.2\)](https://longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2023/ict-en-economie/#:~:text=Het%20aantal%20bedrijven%20in%20de,(figuur%202.1.2))

27 2. ICT en economie | CBS

28 2. ICT en economie | CBS

29 <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/digitalisering-en-kenniseconomie-2024?onepage=true>

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- In de gehele sector werkten in 2022 267.800 mensen³⁰ in directe dienst en 13.000 uitzendkrachten.³¹ Dit was ongeveer 2,8% van de totale werkgelegenheid in Nederland.
- Het aantal uitzendkrachten in deze sector is redelijk constant; ook in 2021 en 2023 werkten er ca. 13.000 mensen.^{32,33} Relatief gezien is het minder dan 5% van het totaal aan werkenden in de ICT.
- Salaris: ca. 98% van de werkenden heeft een salaris hoger dan het minimumloon en ca. 91% van de werkenden in de sector heeft een salaris boven 130% van het WML.³⁴

	Werknemers	Uitzendkrachten
Telecommunicatie	25.400	4.000
Informatietechnologie	219.600	
Informatie	22.800	9.000
Totaal in 2022	267.800	13.000

Arbeidsmigranten

- Van de directe werknemers in dienst, zijn er bijna 29.000 arbeidsmigranten (11%).^{35,36} Het aantal arbeidsmigranten in directe dienst is in deze sector bijna verdubbeld tussen 2017 en 2022. Dit geldt voor zowel arbeidsmigranten uit de EU als derdelanders. Het aandeel derdelanders blijft constant op twee-derde van het totaal aantal arbeidsmigranten in de ICT dienstensector over tijd. In 2021 bleek dat 22,6%³⁷ van alle kennismigranten door de ICT-sector wordt aangetrokken, afkomstig is uit India, Turkije, Zuid Korea en China
- Het aantal gedetacheerden van buitenlandse uitzendbureaus en arbeidsmigranten geregistreerd als niet-ingezetene zitten niet in de data. Ook arbeidsmigranten die wel met doel arbeid zijn gekomen, maar niet als zodanig staan geregistreerd door het CBS. Het aantal uitzendkrachten van binnenlandse uitzendbureaus is wel bekend, maar onduidelijk is hoeveel daarvan arbeidsmigranten zijn.
- Tijdelijkheid en verblijfsduur: het aantal mensen in de ICT-sector met een buitenlandse afkomst en maximaal 5 jaar woonachtig, lijkt overeen te komen met het aantal arbeidsmigranten dat nu werkzaam in de sector is.³⁸ Dat betekent dat de arbeidsmigranten actief in deze sector relatief kort in Nederland zijn.

Aantal arbeidsmigranten in directe dienst in de ICT-sector³⁹

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
niet-EU/EFTA	9 380	11 640	13 675	13 615	15 555	19 800
EU/EFTA	5110	6080	7040	6575	7880	8820
Totaal	14 490	17 720	20 715	20 190	23 435	28 620

- Het overgrote deel van de arbeidsmigranten in de ICT-dienstensector komt van buiten de EU. En komt daarbij waarschijnlijk binnen via de kennismigrantenregeling de blauwe kaart of de Intra-corporate Transferee (ICT) directive (europese richtlijn, procedures

30 CBS (2023). <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/48/werknemers-naar-soort-cao-en-sbi-naar-achtergrondkenmerken-2010-2022>

31 CBS (2023). <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/16/uitzendkrachten-per-bedrijfssector-in-2021-en-2022>

32 Idem.

33 CBS (2024). SZW uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak.

34 CBS (2024). SZW uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak.

35 CBS (2023). <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/48/werknemers-naar-soort-cao-en-sbi-naar-achtergrondkenmerken-2010-2022>

36 CBS (2024). ASD werknemers_arbeid_SBI2_SBI3

37 CBS Dashboard Arbeidsmigratie niet-EU/EFTA, geraadpleegd op 4 oktober 2023

38 CBS (2024). SZW uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak.

39 O.b.v. eigen berekeningen van CBS (2024). werknemers_arbeid_SBI2_SBI3

harmoniseren voor werknemers van buiten de EU die tijdelijk binnen een multinational naar een EU-land worden overgeplaatst). Deze regelingen maken het mogelijk om talent aan te trekken voor functies in onder andere softwareontwikkeling, data-analyse en AI, waar de vraag groot is.

Overige

N.v.t.

C. Relevant beleid

ICT-dienstverleners in Nederland opereren binnen een kader van zowel nationale als EU-regelgeving en beleidsinitiatieven. De focus ligt op digitalisering, innovatie, cybersecurity en dataregulering. Dit biedt zowel kansen (subsidies, markttoegang) als verplichtingen (naleving van wetgeving zoals AVG, AI Act en NIS2).

Subsidies/fiscaal (zowel nationaal als sectoraal)

- De WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk): een fiscale regeling waarmee de kosten voor Research & Development verlaagd worden.
- Innovatiebox: stimuleert innovatief onderzoek door ondernemers.
- **SBIR (Small Business Innovation Research)**: Subsidie voor bedrijven die werken aan innovatieve oplossingen voor cybersecurity. Dit programma richt zich op het ontwikkelen van nieuwe technologieën die bijdragen aan de bescherming van netwerken en gegevens.
- **MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT)**: gericht op het midden- en kleinbedrijf, biedt de regeling ondersteuning voor R&D samenwerkingsprojecten.
- **MKB!dee & Digitaliseringsvouchers**: Deze subsidies ondersteunen mkb-bedrijven bij digitale innovaties en het dekken van kosten voor digitaliseringsprojecten zoals softwareontwikkeling en cloudintegratie. Ze richten zich op het bevorderen van kennisontwikkeling en digitale transformatie binnen het mkb.
- **Nationaal Groeifonds (NGF)**: Projecten zoals PhotonDelta, QuantumDeltaNL, AiNed, Health-RI en NXTGEN HIGHTECH stimuleren de ICT-dienstensector vanuit diverse invalshoeken zoals door innovaties voor eigen dienstverlening zoals in fotonica, quantumtechnologie, kunstmatige intelligentie maar ook in het vergroten van de afzetmarkt bij bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de industrie.
- **Seed Capital & Invest-NL**: Beide regelingen bieden financiële steun voor onder andere ICT dienstverleningsbedrijven, waarbij Seed Capital zich richt op early-stage ICT-startups via investeringsfondsen en Invest-NL op snelgroeiende scale-ups die digitale innovaties willen ontwikkelen of uitbreiden, met een focus op duurzame technologieën.

Wet- en regelgeving (zowel nationaal als sectoraal)

- **AVG (2018)**: De Algemene Verordening Gegevensbescherming stelt strenge eisen aan de bescherming van persoonsgegevens in de EU, wat directe gevolgen heeft voor ICT-dienstverleners die gegevens verwerken. Dit stimuleert de vraag naar privacy- en cybersecurityspecialisten in de sector.
- **Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) (2020)**: De Wbni versterkt de digitale veiligheid in Nederland door bedrijven te verplichten cybersecuritymaatregelen te treffen. Dit leidt tot een groeiende vraag naar cybersecurityprofessionals in de ICT-dienstensector.
- **Telecommunicatiewet (1998)**: Regelt de telecommunicatiediensten en digitale netwerken, inclusief zaken als internettoegang en netneutraliteit. ICT-dienstverleners moeten voldoen aan deze wet, wat invloed heeft op netwerkbeheer en telecomspecialisten.
- **Kennismigrantenregeling (2004)**: Deze regeling vergemakkelijkt het aantrekken van hoogopgeleide buitenlandse werknemers door snelle verstrekking van verblijfsvergunningen, mits zij een jaarlijks aangepast minimumsalaris verdienen. Het

doel is het versterken van de kenniseconomie en het opvangen van arbeidsmarktcraptes. Kennismigranten vormen een belangrijke bron van digitaal talent.

- De 30%-regeling (1964): deze regeling compenseert buitenlandse werknemers met specifieke expertise voor extra kosten bij verhuizing naar Nederland (extraterritoriale kosten). Werkgevers mogen hiervoor tot 30% van het salaris onbelast uitkeren. De regeling maakt Nederland aantrekkelijk voor internationaal talent, vooral in schaarsectoren zoals ICT.

Overige

Europees beleid ter stimulering van digitalisering, innovatie en kennis:

- Horizon Europe (2021-2027): Dit is het belangrijkste EU-onderzoeks- en innovatieprogramma dat subsidies biedt voor digitale innovaties, ICT-onderzoeksprojecten en ontwikkeling van nieuwe technologieën. Het stimuleert samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, met nadruk op digitale transformatie.
- Digital Europe Programme (2021-2027): Dit programma ondersteunt digitale capaciteiten in Europa, zoals supercomputing, cybersecurity en artificiële intelligentie, door middel van financiering voor bedrijven en overheidsinitiatieven die de digitale infrastructuur en innovatie versterken.
- Connecting Europe Facility (CEF): Deze regeling richt zich op het financieren van digitale infrastructuurprojecten, zoals breedband en cloud computing, en stimuleert de digitale connectiviteit binnen de EU.

Europese wet- en regelgeving die de ICT dienstensector raakt:

- Digital Services Act (DSA) & Digital Markets Act (DMA): Deze wetgeving richt zich op het reguleren van online platforms en het bevorderen van digitale markten in Europa. Ze stellen eisen aan fair competition, privacybescherming en platformverantwoordelijkheid, wat direct invloed heeft op de manier waarop ICT-diensten worden aangeboden.
- Cybersecurity Act (CSA): Versterkt het cybersecuritybeleid in Europa en verplicht bedrijven die digitale diensten leveren om in te spelen op cyberdreigingen. Het bevordert een uniforme certificering van IT-producten en -diensten en verhoogt de beveiliging in de ICT-sector.
- Cyber Resilience Act (CRA): De CRA verplicht fabrikanten van hardware en software om cybersecurity-eisen in hun producten te integreren, waardoor ICT-bedrijven verantwoordelijk worden voor het implementeren van veiligheidsmaatregelen tijdens de gehele levenscyclus van hun producten, van ontwikkeling tot verkoop.
- Artificial Intelligence Act (AI Act): Deze wetgeving heeft betrekking op de regulering van artificiële intelligentie binnen de EU en legt normen vast voor het gebruik van AI in ICT-diensten, met als doel de veiligheid en ethiek van AI-toepassingen te waarborgen.
- Duurzaamheidsverslaglegging (CSRD, EED, etc.): Bedrijven moeten gedetailleerde informatie verstrekken over hun duurzaamheidsinspanningen, wat ICT-bedrijven verplicht om de milieu-impact van digitale diensten te rapporteren en strategisch aan te passen.
- Radio Equipment Directive (RED): De RED-regelgeving stelt eisen aan de veiligheid, gezondheid en efficiëntie van radioapparatuur en communicatietechnologieën, wat Telecom en ICT dienstverleners normen en cybersecurityvereisten oplegt voor draadloze en communicatietechnologie.

D. Externe effecten

1. Negatieve externe effecten sector

- Privacy- en Beveiligingsproblemen & Cybercriminaliteit: Datalekken, privacy-inbreuken, cyberaanvallen en digitale misdrijven kunnen leiden tot misbruik van persoonsgegevens, identiteitsdiefstal en aanzienlijke schade voor zowel bedrijven als consumenten, wat de algehele digitale veiligheid bedreigt.

- Energieverbruik en Milieu-impact: Het hoge energieverbruik van datacenters leidt tot CO2-uitstoot en verhoogt de milieu-impact, vooral bij gebruik van niet-duurzame energiebronnen.
- Digital Divide: De groeiende afhankelijkheid van technologie vergroot de digitale kloof, waardoor mensen zonder toegang of digitale vaardigheden uitgesloten raken van economische en sociale voordelen.

2. **Positieve externe effecten sector**

- Stimuleren van brede sector overstijgende economische groei: ICT verhoogt de productiviteit van bedrijven en stimuleert economische groei. Zo is gedreven door de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT), de export van commerciële diensten wereldwijd bijna verdrievoudigd tussen 2005 en 2022.⁴⁰ De ICT dienstensector is de enabler om ICT effectief in te zetten.
- Versnelling van Digitalisering en Innovatie: ICT-diensten bevorderen digitalisering, waardoor processen efficiënter worden en bedrijven sneller kunnen innoveren. Hiermee heeft de sector positieve innovatie spillovereffecten in andere sectoren.
- Verbetering van Communicatie en Connectiviteit: ICT verbetert communicatie en connectiviteit via internet, mobiele netwerken en cloudtechnologie, wat samenwerking vergemakkelijkt.
- Toegankelijkheid van Informatie en Diensten: ICT maakt het gemakkelijker om toegang te krijgen tot informatie en digitale diensten, wat bijdraagt aan betere onderwijsmogelijkheden, gezondheidszorg en overheidsdiensten.
- Verbetering van Duurzaamheid: ICT-oplossingen bevorderen duurzame initiatieven door energiebeheer, slim vervoer en circulaire economie te ondersteunen.
- Verhoogde Veiligheid en Risicobeheer: ICT draagt bij aan gegevensbescherming en verhoogt de digitale veiligheid, wat risico's voor bedrijven en consumenten beheert.
- Toegang tot Wereldwijde Markten: ICT stelt bedrijven in staat wereldwijd te concurreren en toegang te krijgen tot internationale markten.

Sectorcasus Logistiek - distributiecentra

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

- De logistiek valt niet onder één SBI-code. Distributiecentra zijn niet helder te relateren aan specifieke SBI-codes en is als sector dus niet goed af te bakenen. De sectoren op het 4e en 5e digit-niveau bevatten waarschijnlijk ook andere activiteiten. Daarnaast zijn er ook distributiecentra die onder een andere SBI-codes zullen vallen; denk hierbij aan distributiecentra van bijvoorbeeld grote supermarktketens of online retailers. In deze casus leggen we de focus op de distributiecentra, maar worden ook cijfers voor de gehele logistiek sector gebruikt.
- SBI code 52 is *opslag en dienstverlening voor vervoer*, waaronder de distributiecentra vallen: 52109 Opslag in distributiecentra en overige opslag (niet in tanks, koelhuizen en dergelijke)
- Verder zullen andere SBI codes relevant zijn, zoals 4941 *Goederenvervoer over de weg (geen verhuizingen)*

Waardeketen

- Distributiecentra ontvangen goederen van leveranciers en fabrieken, slaan deze op, verwerken orders en verzenden producten vervolgens naar klanten of winkels, of naar andere leveranciers.

⁴⁰ <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2024/internationale-handel-in-diensten/>

- Distributiecentra zijn deels plaatsgebonden, in de zin dat ze dichtbij grote afzetmarkten en productiecentra vestigen om levertijden te minimaliseren en de betrouwbaarheid te verhogen.
- Er zijn ook veel werknemers die logistiek werk doen in andere sectoren, zoals in de groot- en detailhandel, de bouw, de zorg etc. Deze zitten niet in de cijfers van de logistiek sector.

Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export

- Totaal toegevoegde waarde logistieke functie in 2022 was 123,1 miljard euro (hier vallen alle werkenden onder die een beroep met logistieke werkzaamheden heeft). Daarvan valt 32,9 miljard euro onder warehousing en opslag, waar ook de distributiecentra onder vallen. Dit is een stijging van 29% ten opzichte van 2015.⁴¹
- BBP van de distributiecentra wordt geschat op ruim 31 miljard euro.⁴² En de arbeidsproductiviteit gemeten in BBP/FTE is 200.038 euro
- Het aandeel distributiecentra dat specifiek is gericht op Europa, de zogenaamde Europese Distributiecentra (EDC), is 25% tot 30% van het totaal. Uit een steekproef komt dat voor grote distributiecentra van meer dan 10.000 m² minder dan de helft (43%) van de voorraad bestemd is voor Nederlandse markten.⁴³ Het is waarschijnlijk dat kleinere distributiecentra zich meer uitsluitend richten op de Nederlandse markt.
- De arbeidsproductiviteitsgroei van de logistieksector is stagnerend.⁴⁴

Overige

Ontwikkeling ruimtegebruik sector

- In de periode 2016-2021 is het aantal grote distributiecentra (XL en XXL) met 40% toegenomen.⁴⁵ Mede te verklaren door de toename van e-commerce.
- De logistieke ruimtevraag groeit enorm: In 2021 werd 4,3 miljoen m² logistiek vastgoed opgenomen. In de laatste vier jaar is er ruim 10 miljoen m² vastgoedvoorraad bijgekomen.
- De panden worden ook steeds groter. Bijna de helft van de nieuwe logistieke vestigers heeft inmiddels een omvang van minimaal 25.000 m² vastgoed, wat neerkomt op een kavel van ruim vier hectare. Bijna een vijfde is zelfs groter dan 50.000 m² (acht tot tien hectare).
 - Nederland heeft relatief gezien twee keer zoveel vierkante meters distributiecentra per inwoners als Duitsland.⁴⁶ De som van het ruimtegebruik van de distributiecentra in Nederland is circa 5000 hectare.⁴⁷

Geografische spreiding in Nederland

- Regionaal zijn er echter grote verschillen te zien, wat te maken heeft met de geografische ligging. Zo is in Limburg circa 60% van de distributiecentra een EDC en geldt dit in Noord-Brabant voor ongeveer 30-40% van de distributiecentra. Limburg ligt ingeklemd tussen België en Duitsland en voor Noord-Brabant geldt dat de havens van Rotterdam en Antwerpen snel te bereiken zijn.
- Een deel van de EDC's zijn bovendien van bedrijven die hun producten in Nederland maken. ASML vervoert zijn chipmachines bijvoorbeeld vanuit een distributiecentrum naast de fabrieken in Veldhoven.⁴⁸ De primaire locaties voor logistiek liggen in Zuid-Nederland aan de Zuid- en Zuidoost corridor. Circa 40% van de logistieke vastgoedvoorraad staat in Brabant en Limburg. De optimale ligging tussen twee grote bevolkingsconcentraties, de Randstad en het Ruhrgebied, maakt dit gebied logistiek heel aantrekkelijk. Ook voor nationale belevering zijn delen van Noord-Brabant een goede uitvalsbasis.

⁴¹ Logistieke Functie – Waarde van Ketenregie en SCM voor de Nederlandse economie. September 2023. Buck Consultatns Internatinoaal, opdrachtgever Topsector Logistiek – Connekt.

⁴² CE Delft (2025). Maatschappelijke waarde sectoren – Een kwantitatieve verkenning

⁴³ Accella, A., Crujssen, F en Fransoo, J. (2024). 'Warehousing', Aanbevelingen voor de toekomst van grote distributiecentra in Nederland.

⁴⁴ PwC (2025).

⁴⁵ Kuiper, R., H. van Amsterdam & F. van Dam (2023), Zijn er grenzen aan Nederland Distributieland?, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁴⁶ Kuiper, R., H. van Amsterdam & F. van Dam (2023), Het landschap geduid 2023, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁴⁷ CE Delft (2025)

⁴⁸ Colliers | FactCheck | Nederland is distributieland voor Europa

- Door schaarste in de hotspots zijn ook vestigingslocaties net hierbuiten in opmars. Denk aan: Midden-Limburg (Weert-Echt), Oss en Arnhem-Nijmegen. Maar ook aan de A12-corridor (Lansingerland-Zoetermeer-Waddinxveen), Almere-Lelystad, Zwolle en Almelo.⁴⁹

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- Arbeid voor specifiek distributiecentra is 157.200 fte.⁵⁰
- De sector logistiek biedt werkgelegenheid aan circa 900.000 mensen, waarvan er 300.000 in magazijnen werkzaam zijn. In een grote site werken gemiddeld 200-250 mensen, maar er zijn ook sites met meer dan duizend arbeidsplaatsen. Tijdens pieken loopt dit aantal verder op, met gemiddeld 25% tot meer dan 50% bij e-commerce-operaties. Bijna 50% daarvan is laaggeschoold werk (functieniveau 1 en 2), ruim 35% vereist een mbo 3 of 4 kwalificatie en circa 15% van de medewerkers heeft een hbo/wo opleiding.
- Contracttype:
 - ZZP: Aantal ZZP'ers is met 3,8% toegenomen in vervoer en opslag tussen 2013 en 2024.⁵¹
 - Uitzendkrachten: Van alle uitzendkrachten zijn in 2020 12,2% actief in de sector vervoer en opslag, waar ook distributiecentra onder vallen.⁵² Op basis van 200 distributiecentra waar de Arbeidsinspectie inspecties heeft uitgevoerd, wordt er door de distributiecentra geschat dat ongeveer 70 tot 80% van de werknemers uitzendkracht is.⁵³

Arbeidsmigranten

- Volgens KBA Nijmegen (2023) is 37% van de uitgezonden arbeidsmigranten werkzaam in de logistiek (zie ook hoofdstuk 2).
- Kijkend vanuit de sector en specifiek naar de distributiecentra, is naar verwachting ongeveer 60% van de werknemers daar arbeidsmigrant.⁵⁴
- Op basis van 200 distributiecentra waar de Arbeidsinspectie inspecties heeft uitgevoerd, gaf 36% aan dat ze arbeidsmigranten in dienst hebben en dat zij veelal werken als uitzendkracht.
- Bij logistiek dienstverleners en B2C-operaties ligt het aandeel arbeidsmigranten vaak (ver) boven de 50%. Logistiek dienstverleners zetten veel personeel op flexibele basis in om afvloeiingskosten te voorkomen bij het aflopen van een contract. Dit speelt bij andere bedrijven in mindere mate.

Overige

- In 2020 is extra aandacht besteed aan distributiecentra en is er onderzoek gedaan door de Arbeidsinspectie.⁵⁵ Daar kwam uit dat bij 7 op de 10 bezochte distributiecentra de regels niet werden nageleefd en er waarschuwingen en eisen zijn gesteld. Zo zijn destijds de coronamaatregelen niet nageleefd, zou er sprake zijn van te korte pauzes, werden veiligheidsregels genegeerd en lag de betaling onder het minimumloon. Deze signalen komen overeen met de verdienmodellen die de Arbeidsinspectie veelvuldig bij arbeidsmigranten signaleert (bijlage 5).

C. Relevant beleid

Sectorale subsidies (direct en fiscaal)

- Er zijn sectorgerichte heffingen zoals de vrachtwagenheffing (zie ook het fiche van maatregel 3.3).
- Maar ook vrijstellingen en stimuleringsmaatregelen omtrent duurzaamheid, bijvoorbeeld voor investeringen in schonere transportmiddelen zoals elektrische voertuigen.

49 Pagina 6, Whitepaper Logistiek: naar een kernwaarde in regionale ontwikkeling (Stec Group en DENC)

50 CE Delft (2025). Maatschappelijke waarde sectoren – Een kwantitatieve verkenning

51 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/ontwikkelingen-zzp>

52 CBS Microdata, Polisadministratie & EBB (2020), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2022)

53 Projectrapportage Distributiecentra. Nederlandse Arbeidsinspectie – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juli 2022)

54 ABN Amro (2022).

55 Nederlandse Arbeidsinspectie (2020). Jaarverslag. file:///H:/Downloads/Jaarverslag+2020+Inspectie+SZW.pdf

Nationaal sectorale wet- en regelgeving

- Het uitgangspunt bij nieuwe locaties voor grootschalige bedrijfsvestigingen is dat ze alleen worden gefaciliteerd als deze bedrijven een aantoonbare regionale economische meerwaarde hebben en een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven en ambities.⁵⁶

Overige

- De logistiek is één van de topsectoren. Dit is een samenwerkingsverband van bedrijven, kennisinstellingen en overheden in Nederland die zich richt op het versterken van de Nederlandse logistieke sector.⁵⁷
- Gemeenten zijn betrokken bij de planning en programmering van bedrijventerreinen, via uitgifte van bouw- en milieuvergunningen. Dit binnen de ruimtelijke kaders van de provincies. Gemeenten zijn in sommige gevallen ook eigenaren van bedrijventerreinen.
- Beleid uit andere landen is ook relevant. Dit kan leiden tot waterbedeften in Nederland. In België geldt een verbod op nachtarbeid, waarop uitzonderingen mogelijk zijn (zorg, hulpdiensten en sectoren waar nachtarbeid inherent is aan proces (dagbladen, brood/banket). Deze uitzonderingen zijn gelimiteerd en om tot een uitzondering te komen is voorafgaand overleg van de werkgever met werknemers noodzakelijk.

D. Externe effecten

Negatieve externe effecten sector

- PwC (2025) geeft aan dat ook de logistiek⁵⁸ relatief een groot beslag legt op de schaarse productiefactoren afgezet tegen de productiviteitsgroei en R&D-investeringen, ook in verhouding met andere sectoren in Nederland. Deze schaarse productie factoren omvatten onder andere arbeid, economische kapitaal, fysieke ruimte en andere vormen van natuurlijk kapitaal. Na de sector Landbouw, bos en visserij scoort de logistiek als meest verbruikende sector in Nederland.
- PBL (2023) noemt specifiek de ruimtelijke effecten van grootschalige distributiecentra, zoals de impact op het landschap, de congestie en de luchtkwaliteit.

Sectorcasus Tuinbouw

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

- Onder tuinbouw wordt verstaan glastuinbouw en verschillende open teelten: bloembollenteelt, fruitteelt, boomkwekerij en vollegrondsgroenteteelt. De tuinbouw valt niet in één SBI-code. Het CBS hanteert voor de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen de definitie⁵⁹ in onderstaande tabel. De topsector bestaat uit de primaire productie en een aantal aanpalende subsectoren zoals de kassenbouw en de relevante groothandel.

Tabel 1: SBI-codes die gezamenlijk de tuinbouwsector vormen

01.11	Teelt van granen, peulvruchten en oliehoudende zaden
01.13	Teelt van groenten en wortel- en knolgewassen
01.19	Teelt van eenjarige gewassen
01.21	Druiventee
01.24	Teelt van pit- en steenvruchten

⁵⁶ EZK, 2023

⁵⁷ <https://topsectorlogistiek.nl/over-topsector-logistiek/>

⁵⁸ PwC duidt logistiek als 'transportation en storage'. Dit is vergelijkbaar met elkaar.

⁵⁹ CBS (2023). Tuinbouwcijfers 2022. De economische prestaties van de keten Tuinbouw en Uitgangsmaterialen

01.25	Teelt van overige boomvruchten, kleinfruit en noten
01.28	Teelt van specerijgewassen en van aromatische en medicinale gewassen
01.29	Teelt van overige meerjarige gewassen
01.30	Teelt van sierplanten
01.50	Akker- en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren

Waardeketen

- De tuinbouw is onderdeel van de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, verdeeld naar de primaire productie en de keten van bedrijven die diensten of producten aan de tuinbouw leveren of producten van de tuinbouw afnemen zoals de kassenbouw of de groothandel in de producten van de tuinbouw.

BBP, arbeidsproductiviteit, export⁶⁰

- De totale productiewaarde van de tuinbouw kwam in 2021 uit op ruim EUR 12 miljard. De productiewaarde van de gehele tuinbouwketen - de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen - is EUR 31,2 miljard. De toegevoegde waarde van het glastuinbouwcomplex bedroeg in 2022 ongeveer 9,3 mld. euro.⁶¹
- De arbeidsproductiviteit in de tuinbouw komt volgens eigen berekening uit op ongeveer 65 euro per uur.⁶² Dat is meer dan het gemiddelde voor de landbouwsector. Het ligt wel lager dan de hoogproductieve sectoren zoals de financiële dienstverlening.⁶³
- De tuinbouwsector is een exportgeoriënteerde sector. De totale uitvoerwaarde van de gehele tuinbouwketen kwam in 2021 uit op EUR 27,6 miljard. Eenzelfde beeld geldt voor alleen de glastuinbouw, daarvan is de uitvoerwaarde EU 10,8 miljard. Het merendeel van de export gaat naar omliggende landen. Zo vindt bijvoorbeeld het grootste deel van de sierteelt export plaats naar andere Europese landen, met name Duitsland.⁶⁴

Overige

- Tuinbouw vindt plaats door heel Nederland. Dit geldt ook voor glastuinbouw, dat grotere clusters in enkele gebieden kent (Westland en Oostland in Zuid Holland, Noord-Limburg, Noord-Holland Noord).
- Bedrijven in de waardeketen rondom de tuinbouw gaven in 2020 bijna 1 miljard euro uit aan research & development (R&D). Dit is 5,0 procent van de gehele Nederlandse R&D-uitgaven (ter vergelijking de tuinbouwketen was ongeveer 3,5% van het BBP in 2021). Dat maakt de waardeketen relatief kennisintensief.

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- In de tuinbouw hebben veel mensen een flexibele arbeidsrelatie. Het CBS rapporteert dat in 2021 in ongeveer 59 duizend werknemers op de loonlijst stonden (excl. uitzendkrachten). Van deze personen heeft 46% een tijdelijk contract in directe dienst bij de werkgever. Daarbovenop rapporteert het CBS dat 77 duizend personen werkzaam waren in de tuinbouw. Deze definitie is inclusief de zelfstandigen en uitzendkrachten. Hoewel het om verschillende definities gaat, impliceert dit dat er een substantiële groep uitzendkrachten werkzaam is (ongeveer 18 duizend meer werkenden in deze populatie).

⁶⁰ De cijfers uit deze paragraaf komen uit CBS (2023).

⁶¹ <https://agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2240&themaID=2280>

⁶² Het CBS rapporteert niet de arbeidsproductiviteit van de tuinbouwsector. Dit hebben we daarom berekend op basis van de gegevens uit CBS (2023). Hierin rapporteert dat de toegevoegde waarde van de tuinbouw ca. 7,2 miljard is (primaire proces). Daarnaast rapporteert het CBS 64 duizend voltijdsbanen voor deze sector. Gerekend met 1720 uur per voltijdsbaan kom je dan op 65 euro per uur.

⁶³ CBS Statline - Productie- en inkomenscomponenten bbp; bedrijfstak; nationale rekeningen

⁶⁴ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/01/22/na-twee-jaar-krimp-nu-weer-groei-voor-sierteeltexport>

- In de rest waardeketen Tuinbouw en Uitgangsmaterialen werken de meeste mensen juist in vaste dienst. Hier werken nog eens 83 duizend mensen. Onder deze werkenden is het aandeel met een vaste aanstelling juist relatief hoog, namelijk wel 79%.

Arbeidsmigranten

- In de tuinbouwsector wordt veel gebruik gemaakt van arbeidsmigranten, met name uit Midden- en Oost-Europese landen. In de glastuinbouw loopt dit aantal volgens Glastuinbouw Nederland bijvoorbeeld op tot 80% van het totaal van zo'n 100.000 mensen in loondienst, via uitzendbureaus en ZZP'ers in de piekperiode.⁶⁵ SEO⁶⁶ rapporteerde in 2020 dat de brutolonen van arbeidsmigranten meestal lager liggen dan die van Nederlandse werkenden. Dat heeft verschillende verklaringen, zoals de verrichte werkzaamheden, de jongere leeftijd, en institutionele verschillen (o.a. A1-verloning).
- Verreweg de meeste arbeidsmigranten komen uit de Europese Unie. Daarnaast is een klein aantal derdelanders werkzaam in de tuinbouw. Deze laatste groep betreft volgens SEO overigens met name kenniswerkers met een hoger loon.
- SEO rapporteert⁶⁷ dat in 2020 de helft van alle werkenden in de land- en tuinbouw arbeidsmigrant is. Daar valt ook het grote aandeel arbeidsmigranten onder uitzendkrachten op, ongeveer 90%. De inzet van uitzendkrachten in de tuinbouw is over de tijd steeds meer toegenomen. Dat is ook geen nieuwe ontwikkeling. Zo rapporteerde SEO in 2014 al dat het aantal uitzendkrachten in de tuinbouwsector was gegroeid, samenhangend met de toetreding van de Oost-Europese landen tot de EU.
- Volgens SEO was in de gehele land- en tuinbouwsector in 2019 ongeveer 55% van de werkenden een arbeidsmigrant (inclusief uitzendkrachten). SEO maakt alleen een uitsplitsing naar subsectoren van de werknemers in directe dienst (exclusief uitzendkrachten). In de sectoren uit het rapport van SEO die onder de tuinbouw vallen was ongeveer 25% van deze werknemers een arbeidsmigrant. Dat is net iets lager dan in het totaal voor de gehele landbouwsector (33,5%). Als deze verhouding voor de uitzendkrachten hetzelfde is, dan zal bij benadering in de tuinbouwsector ongeveer 42% van de werkenden arbeidsmigrant zijn.

Subsector	Totaal werknemers (excl uitzendkrachten)	% arbeidsmigranten (excl uitzendkrachten)
Teelt van eenjarige gewassen	51644	30,50%
Teelt van sierplanten	39081	18,90%
Akker- of tuinbouw icm dieren	4740	2,40%
Totaal	95465	24,4%

C. Relevant beleid

Toegangsregelingen en type arbeidscontracten

- Uit bovenstaande analyse blijkt dat arbeidsmigranten in de tuinbouw afkomstig zijn uit de EU, met name uit de MOE-landen. Dat wil zeggen dat de sector vooral gebruik maakt van het vrij verkeer van personen en diensten binnen de EU.
- De tuinbouw maakt veel gebruik van flexibele arbeidsmarktcontracten. Het merendeel van de arbeidsmigranten is als uitzendkracht aan het werk is. Ook de arbeidsmigranten in directe dienst werken vaak op een flexibel contracten.

⁶⁵ <https://www.glastuinbouwnederland.nl/arbeid/arbeidsmarkt/internationale-arbeid/#:~:text=Jaarlijks%20werken%20in%20de%20glastuinbouw,het%20productieproces%20in%20de%20kas.>

⁶⁶ SEO (2020). De gevolgen van de coronacrisis voor arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw..

⁶⁷ SEO (2020) De gevolgen van de coronacrisis voor arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw. SEO (2014) Grensoverschrijdend aanbod van personeel.

- Inperken of duurder maken van de mogelijkheden voor flexibele arbeid en in het bijzonder uitzendwerk kan de arbeidskosten verhogen. Dat kan leiden minder productie en in dat geval tot een lagere vraag naar arbeid in deze sector.

Sectorale subsidies (direct en fiscaal)

- De tuinbouw is onderdeel van de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen.
- De tuinbouw profiteert van verschillende directe sectorale subsidies.
 - Het gaat o.a. om subsidie voor glastuinders die willen investeren in energiebesparende maatregelen (Energie-efficiëntie glastuinbouw (EUR 70 miljoen in 2024).
 - Daarnaast ontvangt de glastuinbouw subsidies voor warmte-infrastructuur (EUR 90 miljoen in 2025).
 - Verder ontvangt de tuinbouw ook middelen vanuit het ELB (basispremie, subsidies voor jonge boeren en tuinders).
 - In het regeerprogramma is een innovatieprogramma robotisering opgenomen gericht op de landbouw.
- De tuinbouw profiteert van een aantal sectorale fiscale voordelen.
 - Het EB verlaagd tarief glastuinbouw (135 miljoen). Het verlaagd energiebelastingtarief wordt echter stapsgewijs afgeschaft tussen 2025 – 2035.
 - Een inputvrijstelling in de energiebelasting voor warmtekrachtkoppelingsinstallaties (wkk's). Deze wordt gefaseerd (2025 – 2030) beperkt
 - Verlaagd BTW-tarief Sierteelt (320 miljoen).

D. Externe effecten

Negatieve externe effecten sector

- CO₂.
 - In de glastuinbouwsector werden de broeikasgasemissies tot dit jaar vrijwel niet beprijsd, door een inputvrijstelling in de energiebelasting voor warmtekrachtkoppelingsinstallaties (wkk's) en een verlaagd energiebelastingtarief. In de glastuinbouwsector is wel al jarenlang een CO₂ sector-systeem. Het verlaagd energiebelastingtarief wordt echter stapsgewijs afgeschaft tussen 2025 – 2035 en de inputvrijstelling wordt gefaseerd (2025 – 2030) beperkt. Daarnaast geldt per 1 januari 2025 een aparte CO₂-heffing voor de glastuinbouw, die het afgesproken restemissiedoel van 4,3 Mton in 2030 moet borgen. Desalniettemin ligt het beprijzingsniveau in 2030 naar verwachting nog lager dan het referentieniveau van 209 euro/ton CO₂ (zie fiche 3.3).
 - Uit een berekening waarin CE Delft⁶⁸ komt naar voren dat de glastuinbouw momenteel een relatief energie-intensieve sector is en relatief veel CO₂-uitstoot kent vergeleken met een aantal andere sectoren, ook afgezet tegen de toegevoegde economische waarde die het oplevert.
- Bodemverdichting en -daling en vervuiling van water. De intensieve teeltmethoden kunnen negatieve effecten hebben op de bodemkwaliteit. Ook kunnen lozingen van drainagewater en het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen leiden tot watervervuiling.

Positieve externe effecten sector

- Er kan sprake zijn van spill-overs naar andere sectoren, bijvoorbeeld waar het gaat om kennis die komt kijken bij de ontwikkelingen van (autonome) kassystemen, zaadveredeling, de ontwikkeling van aardwarmte en energiebesparing.

⁶⁸ CE Delft (2025). *Maatschappelijke waarde sectoren. Een kwantitatieve verkenning. Nog te verschijnen.*

Sectorcasus Vleessector

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

- In deze casus definiëren we de vleessector als de volgende subsectoren op basis van SBI-codes:⁶⁹ slachterijen en vleesverwerking (101) (daarin zitten: slachterijen (1011), pluimveeslachterijen (1012), vleesverwerking (niet tot maaltijden) (1013)) en de groothandel in vlees en vleesproducten en in wild en gevogelte (niet levend) (4632).

Waardeketen

- De vleessector is een onderdeel van een langere en uitgebreidere waardeketen van het aankopen van dieren tot het exporteren en consumeren van het vlees van dieren. De belangrijkste vleessoorten zijn rund-, kalfs-, varkens- en kippenvlees. Hieronder is een schets van de waardeketen van kalfsvlees, waarbij in het vetgedrukt de vleessector is aangeduid.⁷⁰
- De grote geïntegreerde bedrijven zoals VanDrie, Denkvit en Pali beheren vrijwel de hele productieketen, van aankoop van het kalf, levering van diervoeding en begeleiding van de veehouder tot slacht, vleesverwerking, opslag en verkoop van het vlees.⁷¹

Figuur 1: een ingedikte waardeketen voor kalfsvlees



Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export

- De totale Nederlandse vleesketen is met 8,7 miljard euro goed voor 1,1 procent van het Nederlandse bbp en 1,3 procent van de totale werkgelegenheid in Nederland. Kijkend naar specifiek de vleessector zoals hier gedefinieerd, werkte circa 0,4% van het aantal werkenden in de vleessector in 2020-2021.
- De vleessector is internationaal concurrerend, arbeidsintensief, en heeft een hoge loonkostenquote.⁷² De vleesverwerkende industrie is sterk geautomatiseerd. Tegelijkertijd blijft een deel van de taken nog verricht door laaggeschoolde arbeidskrachten. Het relatief grote aandeel handmatig werk, arbeidsmigranten en flexwerkers impliceert dat de arbeidsproductiviteit lager ligt dan in sectoren met meer automatisering en een hogere kapitaalintensiteit.
- Het gemiddelde uurloon van de vleessector is niet bekend. De vleessector valt onder voedingsindustrie daar is het gemiddelde uurloon in 2023 27 euro, dit is niet noodzakelijk representatief voor de vleessector.⁷³
- In 2023 werd voor 10,7 miljard euro vlees geëxporteerd. 73% hiervan is volledig geproduceerd in Nederland. Bij 27% van het geëxporteerde vlees gaat het over wederuitvoer, waarvan een deel (16%) in Nederland is verwerkt. De belangrijkste

⁶⁹ Conform eerder onderzoek van SEO (2022).

⁷⁰ WUR (2024). <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=3577&indicatorID=3591§orID=2257>

⁷¹ De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2025

⁷² SEO (2013). Grensoverschrijdend aanbod van personeel.

⁷³ CBS (2024). Uurloon, jaarloon en arbeidsvolume naar geslacht en bedrijfstak, 2022-2023 | CBS

exportlanden zijn Duitsland, VK en Frankrijk. De belangrijkste herkomstlanden van de import zijn Duitsland, België en Polen.⁷⁴

Overige

- De sector is niet volledig locatie gebonden. De concentratie van de bedrijven in de vleessector hangt samen met de nabijheid van de veehouderijen, ook gegeven regels omtrent vervoer en transport van dieren. Tegelijkertijd worden niet alle dieren uit Nederland geslacht in Nederland en vice versa.
- Volgens het CBS waren er eind 2024 1732 bedrijven actief in de vleessector. Hiervan waren 365 bedrijven actief als slachterij (geen pluimvee) en 75 als pluimveeslachterij.⁷⁵
- Van de bedrijven in de vleessector zit de meeste vleessectorbedrijven in respectievelijk Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.⁷⁶
- Vion Food Group slacht bijna de helft van de varkens in Nederland, de andere grote ondernemingen in de varkensslacht zijn Van Rooi Meat, Westfort en Compaxo. Voor pluimvee zijn de vier grootste bedrijven: Plukon, Storteoom, Esbro en Clazing. Zij hebben gezamenlijk een marktaandeel van 70 tot 75%.⁷⁷

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- Het totaal aantal werkenden in de vleessector was in 2020 37.400, exclusief buitenlands gedetacheerden (tussen 700-3.200). Het aantal medewerkers in de vleessector van dat is uitgezonden of gedetacheerd van *buiten de sector* is minimaal 35%. Dit is in Nederlandse context hoog.⁷⁸
- Daarnaast zijn er 24.300 werknemers in directe dienst of in dienst van gespecialiseerde uitzendbureaus in de vleessector. Het aandeel flexibele contracten van de werknemers in directe dienst is tussen de 10-40%, afhankelijk van de subsector, de herkomst van de werknemers en het peiljaar. Een deel van deze tijdelijke contracten betreft uitzendkrachten die in dienst zijn van gespecialiseerde uitzendbureaus in de vleessector.⁷⁹ Het totale aandeel uitzendkrachten in de vleessector zal dus hoger liggen met minimaal 45%.
- Werkenden in de vleessector hebben weinig ervaring met het werk in deze sector. De helft van de mensen met een flexibel contract heeft minder dan een jaar werkervaring in de vleessector.⁸⁰
- De inzet van gedetacheerden en uitzendkrachten kan op legale danwel illegale wijze de loonkosten verminderen. In de vleessector is sprake van concurrentiedetachering, ofwel de inzet van zo laag mogelijk betaalde arbeidskrachten.⁸¹
- Overigens is er geen sprake van een seizoenspatroon in de werkzaamheden of het aantal werkenden.⁸² De CAO biedt bovendien ruimte voor flexibiliteit in de werktijden. Zo kunnen werknemers binnen een vijfdaagse werkweek maximaal 13 weken per kalenderjaar op zaterdag verplicht worden ingeroosterd.⁸³
- In 2020 is het aandeel flexibele contracten gedaald, ook onder arbeidsmigranten. Dit kan komen door de impact van de coronacrisis of de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) die flexibele contracten duurder heeft gemaakt.⁸⁴

Arbeidsmigranten

⁷⁴ De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2025

⁷⁵ CBS (2024) Slachterijen en vleesverwerking in Nederland op de kaart

⁷⁶ Idem

⁷⁷ Wageningen (2024). [agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2525&themaID=3577&indicatorID=3591§orID=2255](https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2525&themaID=3577&indicatorID=3591§orID=2255)

⁷⁸ 3%-10% van de totale beroepsbevolking is een uitzendkracht, Afhankelijk van de gehanteerde bron. Zie Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Meer Zekerheid voor Flexwerkers.

⁷⁹ Misstanden bij inzet uitzendkrachten in de vleessector (2025)

⁸⁰ SEO (2022). AANTAL WERKENDEN IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR

⁸¹ SEO (2022a). Posted Workers to the Netherlands. En in SEO (2013) geven geïnterviewde werkgevers aan dat sprake is van sterke concurrentie op de loonkosten. Dat hangt weer samen met de hoge loonkostenquote en sterke (internationale) concurrentie.

⁸² SEO (2022). AANTAL WERKENDEN IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR

⁸³ <https://www.fnv.nl/getmedia/2cb7b656-ea9f-4408-831c-0f5b4ce30bd4/904-vleessector-cao-1-3-2024-tm-30-4-2025-v05062024.pdf?ext=.pdf&dtim=20241108142311>

⁸⁴ SEO (2022). AANTAL WERKENDEN IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR

- Minimaal 37% van de medewerkers in de vleessector is arbeidsmigrant, op basis van nationaliteit. Inclusief buitenlands gedetacheerde werknemers is dat percentage hoger. Specifiek in de slachterijen is gemiddeld 51% van buitenlandse afkomst.⁸⁵
- Arbeidsmigranten werken voornamelijk als uitzendkracht in de vleessector. Ongeveer 66% werkt als uitzendkracht; meer dan drie keer zo vaak als werkenden met alleen de Nederlandse nationaliteit in deze sector. Bekeken vanuit alle uitzendwerknemers heeft meer dan 80 procent een niet-Nederlandse nationaliteit, bij werknemers in directe dienst is dat tussen 20-25 procent.
- Arbeidsmigranten werken minder vaak dan Nederlanders op basis van een vast contract en werken ook vaker korter in de sector dan Nederlanders.
- SEO (2022) rapporteert dat het aandeel arbeidsmigranten in de periode 2006 – 2020 met tien procentpunt is gestegen. De groei wordt vooral gedreven door arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. In 2020 was 75% van de arbeidsmigranten in directe dienst afkomstig uit Midden- en Oost-Europa, in 2006 was de grootste groep nog afkomstig uit andere landen van de EER.
- Het uitzenden en detacheren van arbeidsmigranten in de vleessector kan de arbeidskosten verminderen. Arbeidsmigranten zijn in tegenstelling tot Nederlands ingezetenen vaak wel bereid om zwaar werk te verrichten onder de gegeven arbeidsvoorwaarden. Ook weten zij vaak minder goed hun sociale rechten, wat voordelig kan zijn voor de werkgever. In de vleessector werken minimaal 700 gedetacheerde migranten. Zij kunnen in aanmerking komen voor een A1-verklaring waarbij het buitenlandse uitzendbureau de (lagere) sociale premies van het thuisland betaalt.

Overige: arbeidsomstandigheden en misstanden

- Medewerkers in de vleessector hebben een grotere kans op bijvoorbeeld de Q-koorts en de MRSA-bacterie. Dit kan leiden tot huid- en griepklachten.⁸⁶ Andere risico's voor medewerkers in de vleessector zijn dat ze zich kunnen verwonden aan machines of kunnen worden gegrepen door een dier.
- In de vleessector treden er misstanden op de werkvloer op, relatief gezien meer dan in andere sectoren.⁸⁷ Deze worden sommige gevallen door de NLA worden gesignaleerd. Een kenmerkend voorbeeld is ontslag op staande voet. Zo onderzocht de NLA 13 uitzendbureaus in de vleessector die bijna uitsluitend arbeidsmigranten in dienst hebben. Bij drie van deze bureaus was er bij 40% tot 80% van de werknemers sprake van ontslag op staande voet.⁸⁸ Hulporganisatie FairWork heeft daarnaast in vijf jaar tijd meer dan 160 meldingen ontvangen van arbeidsmigranten in de vleesindustrie.⁸⁹
- Tijdens de coronapandemie bleken bepaalde slachterijen een besmettingshaard, waarbij arbeidsmigranten extra risico liepen om besmet te worden met het coronavirus.⁹⁰ Werknemers moesten vaak dicht op elkaar werken, in vochtige en gekoelde ruimten, reisden samen van en naar het werk en waren met veel mensen woonachtig in een te kleine woonruimte.⁹¹
- De belangrijkste factoren⁹² die bijdragen aan misstanden in deze sector zijn:
 - De uitzendbureaus en slachterijen die verdienmodellen zien in arbeidsmigranten zo goedkoop mogelijk aan het werk zetten, waarbij uitbuiting een onderdeel is. Zie ook bijlage 5 voor signalen van de NLA.
 - De kwetsbare positie van uitzendkrachten en arbeidsmigranten in bijzonder. Denk aan de afhankelijkheid van de werkgever voor zowel werk als wonen. Ook weten arbeidsmigranten vaak onvoldoende hun rechten en plichten of waar ze terecht kunnen voor klachten.

⁸⁵ SEO (2022). AANTAL WERKENDE IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR

⁸⁶ Arbeidsinspectie. Arbeidsrisico's in de Vleesindustries. files

⁸⁷ Verwijzing verkenning SZW invoering uitzendverbod vleessector

⁸⁸ Bijlage 5 signalen NLA

⁸⁹ Misstanden bij inzet uitzendkrachten in de vleessector (2025)

⁹⁰ Slachterijen, vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven (NL arbeidspinspectie, inspectie SZW, oktober 2021)

⁹¹ Slachterijen, vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven (NL arbeidspinspectie, inspectie SZW, oktober 2021)

⁹² Misstanden bij inzet uitzendkrachten in de vleessector (2025)

- Sancties zijn niet ingrijpend genoeg, duren lang en/of de pakkans is klein. Malafide bestuurders kunnen zo een nieuw bedrijf oprichten.

C. Relevant beleid

Toegangsregelingen en type arbeidscontracten

- Omdat de meeste arbeidsmigranten afkomstig uit MOE-landen zijn, maakt de vleessector vooral gebruik van het vrij verkeer van personen binnen de EU en in mindere mate van toegangsregelingen voor derdelanders, anders dan via de Europese uitzendbureaus gedetacheerde derdelanders.
- De vleessector maakt in vergelijking met andere sectoren veelvuldig gebruik van tijdelijke arbeidscontracten, via uitzendwerk en andere flexibele arbeidscontracten voor werknemers direct in dienst. Dit terwijl het werk niet volledig tijdelijk of seizoensgebonden is.

Sectorale subsidies (direct en fiscaal)

- Het verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen maakt onder andere vlees betaalbaarder en stimuleert de binnenlandse vraag ernaar. Omdat veel Nederlands vee ook in buitenland wordt geslacht, hoeft dit niet meteen te leiden tot meer vleeswerking hier.
- Tot 2025 gold een verlaagd btw-tarief van 9% voor agrarische goederen inclusief vee en slachtafval.
- Voor de sector eerder in de waardeketen, de veeteelt, zijn verschillende sectorale en generieke subsidies relevant:
 - In de fiscale sfeer profiteert de landbouwsector waaronder de veeteelt van de landbouwvrijstelling in de winstsfeer (2,2 miljard in 2025).
 - OVB-vrijstelling cultuurgrond
 - De generieke bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) profiteert de landbouwsector. Deze fiscale regeling maakt het financieel voordeliger om het bedrijf door te geven aan de volgende generatie. Agrarische bedrijven worden vaak generatie op generatie doorgegeven.
 - Er zijn ook nog een paar grote subsidieregelingen rondom mestbeleid, de uitkoopregelingen en subsidies voor duurzame veehouderij.⁹³

Wet- en regelgeving

- Rijk, provincies en vooral gemeenten voeren een grondbeleid. De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen vast. Dit plan bepaalt wat er met een bepaald stuk grond mag gebeuren, zoals wonen, landbouw, industrie of natuur. De wet ruimtelijke ordening bepaalt wat er op verschillende type grond mag gebeuren, dit segmenteert de grondmarkt.
- Landbouwgrond is vaak goedkoper dan grond met andere bestemmingsplannen. Daarnaast wordt het bezit van landbouwgrond gesubsidieerd door bovengenoemde factoren.

Overig

- Beleid in naburige landen is relevant voor de omvang en samenstelling van de vleessector in Nederland. Als andere landen wetgeving aanscherpen is er een kans dat internationaal opererende vleesbedrijven zich alloceren naar Nederland. Dit kan de externe effecten van deze sector in Nederland vergroten. Een voorbeeld van nieuw beleid van buurlanden zijn:
 - Duitsland heeft vanaf 1 januari 2021 een uitzendverbod op de slachtwerkzaamheden binnen de vleessector voor alle vleesbedrijven met 50 of meer medewerkers. Ongeveer 35.000 medewerkers zijn toen direct in dienst gekomen bij de vleesbedrijven. De coronapandemie was een aanleiding voor het uitzendverbod in de vleessector daar; toen werden de schrijnende arbeid- en woonomstandigheden van deze groep meer zichtbaar.
- Ook Europees beleid is van invloed op de vleessector. De EU heft bijvoorbeeld importtarieven op vleesproducten uit derde landen, en stelt strenge voorwaarden aan vleesproducten.⁹⁴ De landbouwsector ontvangt aanzienlijke subsidies via het

⁹³<https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096618>

⁹⁴ European Commission (2018). EU import conditions for fresh meat and meat products

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU, zoals basisbetalingen en vergroeningsbetalingen.

D. Externe effecten

Negatieve externe effecten sector

- Vleesconsumptie genereert negatieve externe effecten, zowel in de vleessector als bij andere sectoren in de waardeketen.
- Milieu- en klimaatschade: veehouderijen zorgen voor uitstoot van broeikasgassen en stikstof. Stikstof-emissies worden niet geprijsd. De onderbeprijzing van de broeikasgassen is in de gehele Nederlandse landbouwsector minimaal 4 miljard euro volgens PBL.⁹⁵ Afgezet tegen het BBP van de landbouw vinden er in deze sector relatief veel broeikasgasemissies, luchtverontreinigende emissies en stikstofuitstoot plaats.⁹⁶
- Onderbeprijzing van grondgebruik: een relatief groot deel van de grond in Nederland heeft een landbouwfunctie (66%), meer dan in België en Duitsland. Van de landbouwgrond is 63% grasland en voedergewassen voor de veehouderij.⁹⁷ Omdat bouwgrond meer oplevert dan landbouwgrond, is de prijs van bouwgrond over het algemeen hoger. Het gebruik en de prijs van (landbouw)grond is mogelijk niet altijd maatschappelijk efficiënt vanwege verschillende markt- en overheidsfalen. Afgezet tegen het bbp maakt de gehele landbouwsector ook inefficiënt gebruik van de grond.⁹⁸
- Schade aan de menselijke gezondheid. De werkenden in de vleessector hebben direct te maken met een risico op dierziektes, zie ook 3B.⁹⁹ Daarnaast kan vlees eten gezondheidsrisico's en -kosten met zich meebrengen, die niet volledig door het individu worden gedragen.¹⁰⁰
- Bij sommige bedrijven in de sector treed er onderbeprijzing van arbeid op door het gebruik van illegale constructies en uitbuiting van arbeidsmigranten.

Positieve externe effecten sector

- De Nederlandse vleesketen draagt bij aan voedselzekerheid van Nederland, en aan die van de rest van Europa gegeven dat 73% van het volledig in Nederland geproduceerde vlees geëxporteerd wordt.

⁹⁵ Klimaatverandering in de prijzen in 2023

⁹⁶ Ce Delft (2025). Maatschappelijke waarden sectoren

⁹⁷ agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2286&indicatorID=2911 en Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente, CBS Statline

⁹⁸ Ce Delft (2025). Maatschappelijke waarden sectoren

⁹⁹ SEO (2013). Grensoverschrijdend aanbod van personeel.

¹⁰⁰ Kooreman (2013) Belastend vlees en vleesbelasting; Ernst & Young (2021). De (on)mogelijkheden van een verbruiksbelasting op vlees

Beschrijving van verdienmodellen met arbeidsmigratie door de Nederlandse Arbeidsinspectie

Woord vooraf

Op verzoek van de IBO-werkgroep arbeidsmigratie heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie een beschrijving gegeven van verschillende verdienmodellen met de inzet van arbeidsmigranten die zij in de praktijk aantreft.

De grootste kostenvoordelen ontstaan door arbitrage en geldillusie.

Arbitrage in economische zin is het profiteren van prijsverschillen tussen (geografisch onderscheiden) markten voor (min of meer) homogene producten. Net als prijsverschillen in valutamarkten leiden prijsverschillen in arbeidsmarkten tot arbitrage. Arbeid is in andere delen van Europa / de wereld aanzienlijk goedkoper. Dat kan zowel om bruto als netto gaan. Arbitrage kan ook juridische verschillen tussen landen, van arbeidswetten tot sociale verzekeringswetgeving, uitnutten. Ook als het arbeidsaanbod uit andere landen in Nederland op WML-niveau wordt betaald, kan dat nog steeds een aanzienlijk voordeel opleveren ten opzichte van de situatie dat in de nationale markt datzelfde aanbod (tegen een hogere prijs/loon) aangetrokken had moeten worden. Uiteraard neemt het voordeel verder toe, wanneer wet- en regelgeving worden overtreden om zo de kosten te drukken.

De arbitrage is grotendeels gebaseerd op vergelijking van nominale (loon)bedragen. Geldillusie houdt in dat te veel op de nominale en te weinig op de reële lonen wordt gelet. Geldillusie is hetzelfde als zeggen dat de kosten van levensonderhoud hoger zijn in Nederland dan in het land van herkomst en dat mensen dat effect onvoldoende meewegen. Tegen arbitrage en geldillusie bestaan in beginsel geen bezwaren. Wel bezwaarlijk wordt het als de arbitrage uitsluitend een constructie is om verantwoordelijkheid, belastingen, premies of andere 'kosten' te ontlopen. Of als externe effecten/kosten die ontstaan door het inzetten van buitenlands arbeidsaanbod, niet worden geïnternaliseerd bij de partij die buitenlands aanbod genereert. En zowel arbitrage als geldillusie kunnen versterkt worden doordat intermediairs er belang bij hebben de situatie rooskleuriger voor te stellen dan ze is. Verdiensten kunnen nog groter zijn als daarnaast wetgeving wordt overtreden zoals de wet arbeid vreemdelingen, de wet minimumloon, de arbeidstijden etc.

Onderstaand schetsen we 11 uiteenlopende verdienmodellen die tot kostenvoordeel voor de betrokken partijen leiden. Deels zijn deze verdienmodellen mogelijk binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving en deels is sprake van overtreding van wet- en regelgeving. Vaak gaan de verdienmodellen gepaard met risico's op misstanden voor de betrokken werknemers. De verdienmodellen die we beschrijven zijn:

1. Kostenvoordeel van illegale tewerkstelling arbeidsmigranten
2. Package deals voor arbeidsmigranten
3. Uitzendkrachten in laagste fase houden
4. Postbusondernemingen – een internationale constructie
5. Internationale detachering derdelanders vanuit EU/EER-landen
6. (Schijn)zelfstandigheid
7. Ontslag op staande voet
8. De schijn van legale toegang tot de arbeidsmarkt
9. Kennismigrantenregeling
10. Turboliquidaties

11. Verdienmodellen rond hoger opgeleide arbeidskrachten

1. Kostenvoordeel van illegale tewerkstelling arbeidsmigranten

Voorbeeld uit de inspectiepraktijk

Tijdens een inspectiebezoek van de Arbeidsinspectie bij een kwekersbedrijf, blijken 7 personen illegaal te zijn tewerkgesteld. In deze zaak zijn geen bewijzen beschikbaar over het feitelijk uitbetaalde loon. Een werknemer verklaart €7,58 per uur te hebben ontvangen. De bruto kosten van een werknemer die volgens de regels wordt betaald, bedragen in de landbouwsector €17,72 (in 2021). Dat betekent per uur een voordeel van €10,14. In deze bedrijfstak gaat de Arbeidsinspectie ervan uit dat 9 maanden per jaar wordt gewerkt. De werknemers werken netto 8 uur op maandag t/m vrijdag en nog 5,5 uur op zaterdag, dat brengt het weektotaal op 45,5 uur. Daarmee komt de Arbeidsinspectie op de volgende berekening: 45,5 uur x 39 weken (9/12 deel van het jaar) x €10,14 voordeel x 7 werknemers = €125.954. De boete bedraagt €42.000 (illegale tewerkstelling van 7 derdelanders) op basis van de boetenormbedragen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) anno 2025.¹ De Arbeidsinspectie ziet al een tijd dat het aantal meldingen over de Wav en ook het aantal geconstateerde overtredingen van de Wav stijgt, ook in andere sectoren en vooral in de uitzendbranche.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

Er wordt verdiend aan de illegale tewerkstelling van de arbeidsmigrant in Nederland. Er is sprake van zwartwerken, zonder premie- en belastingafdracht. Bovendien besparen de werkgevers op arbeids(loon)kosten (vakantiebijslag, verlof, opleidingskosten, geen urenregistratie). Voor de betrokken persoon ontstaat een grote afhankelijkheid van de werkgever met alle risico's van dien, zoals onderbetaling, slechte arbeids- en woonomstandigheden. De psychosociale arbeidsbelasting (PSA) is hoog. Er kan sprake zijn van werkdruk of prestatiedruk zonder duidelijke grenzen en er is onzekerheid over inkomen en opdrachten. Dit draagt bij aan de afhankelijkheidspositie en kan leiden tot een besparing voor de werkgever van kosten. Er wordt minder gebruik gemaakt van persoonlijke beschermingsmiddelen. De vraag is of werknemers die de taal niet spreken op de hoogte zijn van hun rechten (en plichten) op arbo-gebied. Dit zal met name risicovol zijn in zwaardere beroepen en bedrijven waar met gevaarlijke stoffen gewerkt wordt. Er wordt door de werkgever bespaard doordat de arbeidsmigrant geen toegang heeft tot reguleringen zoals loondoorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook de zorgplicht van werkgevers wordt niet ingevuld in geval van arbeidsongevallen. Er zijn voorbeelden van werknemers die na een arbeidsongeval direct op straat staan en aan hun lot worden overgelaten. Dit speelt ook bij zwangerschap.

Illegale tewerkstelling loont extra door kostenbesparing. Hiermee wordt oneerlijke concurrentie tussen bedrijven in de hand gewerkt. In de meeste bedrijfstakken zijn de arbeidskosten gemiddeld 1,75 keer het directe loon (door sociale premies, vakantiebijslag, verlof, opleidingskosten). Uit analyse van de Arbeidsinspectie blijkt dat de kostenbesparing die met overtreding van de Wav wordt behaald, gemiddeld 60 procent is van de reguliere arbeidskosten.² De gemiddelde 'terugverdiendtijd' van een boete is in bijna 90 procent van de gevallen korter dan een jaar, zelfs met de inmiddels hogere boetebedragen van de Wav.³ Ook als de boetenormbedragen zouden meegroeien met welvaart en inflatie, zijn externe effecten niet ingeprijsd. De werkgever die illegaal tewerkstelt,

¹ De beschreven zaak speelde in 2022; met de feitelijke boete van €21.000 uit die tijd was de terugverdiendtijd nog veel korter.

² [2024/04/29/signaal-nederlandse-arbeidsinspectie-financiele-drijfveren-overtredingen-wav](#)

³ De terugverdiendtijd drukt uit hoe lang de werkgever het financiële voordeel van de overtreding moet genieten om het bedrag van de boete 'goed te maken'. Bij 7 van de 24 onderzochte situaties is de terugverdiendtijd zelfs 3 maanden of minder. Sinds 2025 zijn de boetebedragen verhoogd naar €6.000 per illegale werknemer.

wentelt deze externe effecten af op de samenleving. De maatschappelijke kosten van een extra illegaal in Nederland werkende vreemdeling laten zich moeilijk exact berekenen. Bij benadering zou dit tussen de 30 duizend en 70 duizend euro kunnen liggen.

Relevante wet- en regelgeving

De [Wet arbeid vreemdelingen \(Wav\)](#) bepaalt dat voor werknemers van buiten de EU/EER of Zwitserland een tewerkstellingsvergunning (of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) nodig is, tenzij hun verblijfsdocument aangeeft dat zij zonder twv mogen werken. Bij illegale tewerkstelling van arbeidsmigranten wordt de Wav overtreden. Tevens kan dan sprake zijn van zwartwerken (een fiscale overtreding). Indien de inspecteur van de Arbeidsinspectie onderbetaling⁴ van de betrokken (illegale) werknemer(s) constateert, dan legt hij door middel van een zogenaamde werkgeversbrief een nabetalingsverplichting aan de werkgever op. Indien de werkgever niet nabetaalt, dan legt de inspecteur dit vast in zijn boeterapport. Vervolgens kan de onafhankelijke boeteoplegger van de Arbeidsinspectie, naast het beboeten van de onderbetaling, een last onder dwangsom opleggen om de nabetaaling van de werknemers alsnog af te dwingen.

2. Package deals voor arbeidsmigranten

Voorbeeld uit de inspectiepraktijk

Een jonge Portugees wordt door een Nederlands uitzendbureau naar Amsterdam gehaald om te gaan werken als kok. In zijn thuisstad had hij gereageerd op een Facebookadvertentie van het uitzendbureau en had hij online een sollicitatiegesprek gehad. In de advertentie stond dat het bureau huisvesting en een baan in de horeca zou regelen. Hij wordt ondergebracht in een vieze etage die hij deelt met onbekenden, in een kamer zonder eigen slot op de deur. Sommigen slapen met twee op één kamer. Hij is in een vreemde stad en weet niet precies waar hij is of wat er nu gaat gebeuren. Het uitzendbureau heeft hem bij het rekruteren beloofd dat hij meteen aan de slag kan in een hotel. Maar nu hij hier is, krijgt hij geen uren. Zijn contactpersoon van het uitzendbureau is vrijwel onbereikbaar. Vanwege huurkosten voor de huisvesting ontstaat een olopemde schuld. Pas na een paar weken kan hij aan de slag. Na aftrek van de huurschuld betaalt het uitzendbureau hem een schijntje per week.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

- In zaken die door de Arbeidsinspectie onder andere zijn opgepakt via het samenwerkingsverband Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) komt ze ook bovenstaande situaties tegen.⁵ Bepaalde uitzendbureaus 'halen' arbeidsmigranten uit Zuid en Oost-Europa om hier in bijvoorbeeld slachterijen, land- en tuinbouw, magazijnen en de bouw te werken. Eenmaal in Nederland is de werkelijkheid anders dan voorgespiegeld. Het loon is een stuk lager dan beloofd, er wordt soms zestig of zeventig uur per week voor gewerkt, een groot deel wordt ingehouden voor terugbetaling van de reis naar Nederland, huisvesting en/of vervoer naar het werk.
- Bemiddelingsbureaus hebben een lucratief verdienmodel ontwikkeld waarbij arbeidsmigranten middels een 'package deal' naar Nederland worden gehaald. Werk, woonruimte, vervoer en zelfs soms de wasserij is hierbij aan elkaar gekoppeld. Veel arbeidsaanbod (uit EU/EER of van verder weg) zou anders niet beschikbaar komen vanwege de nodige drempels (taal, fysieke afstand, toegang tot de woningmarkt, arbeidsmarkt en sociale zekerheid). Kosten voor vervoer en huisvesting e.d. kunnen leiden tot *een schuld*, nog voordat de arbeidsmigrant is aangekomen in Nederland.

⁴ De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) bepaalt dat werknemers een minimum beloning dienen te ontvangen voor werk dat in Nederland in dienstbetrekking wordt verricht.

⁵ [RIEC 2024 Van droom naar nachtmerrie](#). Zie ook [Nog veel overtredingen in de uitzendsector | Nieuwsbericht | Nederlandse Arbeidsinspectie](#)

- Verdienen aan huisvesting staat soms los van de situatie of arbeidsmigranten daadwerkelijk arbeid verrichten en geld verdienen in Nederland. Een uitzendbureau kan bijvoorbeeld leegstaande huisvesting alvast bezetten met arbeidsmigranten en hiervoor huur vragen, alvorens het werk begint of gedurende een periode van weinig vraag naar arbeidskrachten. Van de uitzendbureaus verzorgt 60-80% de huisvesting voor arbeidsmigranten die voor hen werken. Sommige uitzendbureaus hebben huizen en vakantieparken aangekocht en bieden die aan 'hun' arbeidsmigranten. De ontwikkeling is legaal en vanuit de bedrijven gezien begrijpelijk vanwege de krapte op de woningmarkt, maar misbruik ligt op de loer, want verhuren kan een lucratief verdienmodel op zichzelf zijn. Verkamering of zelfs matrashuur komt voor. Arbeidsmigranten zijn afhankelijk van hun werkgever en onvoldoende zelfredzaam om zo'n situatie te veranderen of zijn bereid de omstandigheden te accepteren.
- Ook ziet de Arbeidsinspectie dat beloften die aan arbeidsmigranten worden gemaakt, niet altijd worden nagekomen. Was van tevoren gezegd dat er genoeg werk zou zijn, dan nog blijken mensen in de praktijk een 0-urencontract te hebben en krijgen zij onvoldoende uren werk om rond te komen.⁶ Daarnaast komt het voor dat arbeidsmigranten die hun baan verliezen, daarmee direct hun woonruimte verliezen omdat huisvesting vaak gekoppeld is aan hun arbeidscontract. Dakloosheid van arbeidsmigranten is een voorbeeld van de wijze waarop private verdienmodellen resulteren in publieke lasten.
- Misleiding bij de werving van arbeidsmigranten is van invloed op hun gezondheid, veiligheid en bestaanszekerheid. Ook heeft dit gevolgen voor de arbeidsmarkt als geheel. Arbeidsmigranten kunnen dakloos worden omdat zij tijdens hun werving onjuiste of onvolledige informatie hebben gekregen. Zo staan sommige arbeidsmigranten bij aankomst in Nederland direct op straat omdat er helemaal geen werk blijkt te zijn, zij niet geschikt voor het werk blijken te zijn of zijn geworven voor een te klein contract waardoor zij hun huur snel niet meer kunnen betalen.
- Er kan sprake zijn van psychosociale arbeidsbelasting (PSA): werkdruk of prestatiedruk zonder duidelijke grenzen en onzekerheid over inkomen en opdrachten. Dit draagt bij aan de afhankelijkheidspositie en kan leiden tot een besparing voor de werkgever van kosten doordat minder mensen meer werk uitvoeren. Ook is er in bepaalde sectoren een verhoogd risico op arbeidsongevallen. Het gaat veelal om zwaardere of ongezonder werk en er wordt minder gebruik gemaakt van persoonlijke beschermingsmiddelen. Met name werknemers die de taal niet spreken zijn niet altijd op de hoogte van hun rechten (en plichten) op arbo-gebied. Dit is met name risicovol in zwaardere beroepen en bedrijven waar met gevaarlijke stoffen gewerkt wordt.
- Externe effecten zoals overbewoning, achterstallig onderhoud en verloedering van wijken, overlast en dakloze arbeidsmigranten worden afgewenteld op de samenleving.

Basis achter het verdienmodel

Bij package deals zijn verschillende processtappen te onderscheiden:

1. Werving in het buitenland, via sociale media, bemiddelingsbureau, tussenpersoon of direct contact met de werkgever. De bemiddelingsbureaus vormen de schakel tussen de werkgever in Nederland en een buitenlandse arbeidsmarkt. Deze bemiddelingsbureaus faciliteren soms ook reis- en verblijfsdocumenten voor arbeidsmigranten om naar Nederland te kunnen komen.
2. Het faciliteren van huisvesting en/of zorgverzekering voor arbeidsmigranten in Nederland door de werkgever of een betrokken derde partij. Op dit moment mogen werkgevers onder bepaalde voorwaarden maximaal 25% van het (persoonlijke) [minimumloon](#) in rekening brengen voor huisvestingskosten. Deze regeling wordt stapsgewijs afgebouwd en op termijn afgeschaft.⁷
3. Het vervoer van en naar de werkplek of tussen de verschillende werklocaties, gefaciliteerd door de werkgever of een betrokken derde partij. De werkgever is niet wettelijk verplicht het woon-

⁶ [Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#)

⁷ [Rijksoverheid afschaffen van inhoudingen op het minimumloon voor huisvesting](#)

werk vervoer van de werkende te vergoeden en/of te faciliteren, tenzij daarover afspraken zijn gemaakt in het contract, de cao en/of bedrijfsregels.⁸

De fiscale prikkel van de ETK (extraterritoriale kosten)-regeling staat toe dat uitzendwerkgevers onder een aantal voorwaarden delen van het loon fiscaal kunnen uitruilen tegen een onbelaste kostenvergoeding. Daarmee wordt het brutoloon van de uitzendkracht lager en hoeven daardoor ook minder sociale premies te worden betaald.⁹

3. Uitzendkrachten in laagste fase houden

Voorbeeld uit de inspectiepraktijk

Het uitzendbureau werkte vrijwel alleen maar met arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije. Bij een controle op de werkplek spreken de inspecteurs van de Arbeidsinspectie met de betrokken arbeidsmigranten. Daaruit blijkt dat deze uitzendkrachten de eigenaar alleen bij zijn voornaam kennen. Deze mensen kwamen op basis van vertrouwen en mondelinge afspraken naar Nederland. Ze weten niet van welk uitzendbureau zij hun loon krijgen. Bij het controleren van de loonstrookjes om te zien of zij minimaal het WML krijgen, blijkt dat er een treintje ontstaat van loonstrookjes van verschillende uitzendbureaus. Wat blijkt: deze eigenaar heeft verschillende uitzendbureaus gestart onder dezelfde holding. Elke paar maanden worden deze uitzendkrachten doorgeschoven naar een ander bureau onder deze holding. De inlener heeft er geen aandacht voor dat ook de facturen steeds onder een andere naam worden gestuurd. Ook een tijdelijke uitstroom om de zoveel tijd zag de Arbeidsinspectie terug in haar inspecties. Daarna zag ze dezelfde uitzendkrachten weer terug in fase A. Daardoor ontloopt het uitzendbureau bijvoorbeeld de verplichtingen die horen bij het aangaan van een vaste overeenkomst en kan het steeds weer het dienstverband direct beëindigen zonder verdere verplichtingen. De betrokken arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije accepteren een laag loon en hebben niet de mondigheid noch kennis of middelen om hun rechten ter sprake te brengen of civielrechtelijk aan te vechten.

De Arbeidsinspectie heeft in coronatijd 380 voornamelijk Oost-Europese arbeidsmigranten geïnterviewd over hun werkomstandigheden en hun woonsituatie.¹⁰ Ongeveer 85 procent van hen werkt via een uitzendbureau en daarvan werken twee van de drie langdurig in een fase A uitzendovereenkomst. Het risico dat mensen na fase A/1 van het uitzendcontract meteen op straat staan is groot; 86% van de geënquêteerden geeft aan dat het uitzendbureau hun woonruimte heeft geregeld en zij deze moeten verlaten bij verlies van werk.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

Onder meer door roulatie tussen verschillende uitzendbureaus blijft de uitzendkracht in de eerste (A) fase. Fase A is goedkoper voor de uitlener én de inlener omdat de werkgever minder verplichtingen jegens de uitzendkracht heeft. Er vindt dan nog geen doorbetaling plaats als er (toch) geen werk is. Dit heeft gevolgen voor de opbouw van de rechten van de uitzendkrachten, zoals opbouw van het pensioen. Uitzendbureaus verplaatsen uitzendkrachten onderling naar verschillende bv's, waarna fase A voor de uitzendkracht weer van voren af aan begint. Vaak zonder dat deze daar zelf weet van heeft.¹¹ Ook worden uitzendkrachten met 'WW-vakantie' gestuurd; ze worden ontslagen en na een bepaalde periode weer in dienst genomen. Dit ondermijnt de eerlijke arbeidsvoorwaarden van werkenden. Het leidt tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven en het verschuiven van de norm. FNV heeft onderzocht dat 8 op de 10 uitzendkrachten in uitzendfase A zitten. Vier op de 10 uitzendkrachten krijgt te maken krijgt met herhalingswerkloosheid. Nog geen 1

⁸ [Juridisch Loket](#)

⁹ [Belastingdienst extraterritoriale kosten en de 30 procentregeling](#)

¹⁰ [Rapporten over werken tijdens de Coronapandemie | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) 2021

¹¹ FNV 2023 [Tussen uitzendwerk en werkloosheid - de vicieuze cirkel](#)

op de 10 heeft kans op vast werk bij de inlener, terwijl 8 op de 10 de voorkeur geeft aan een vaste baan.

Basis achter de constructie

Het fasesysteem van uitzendcontracten is erop gericht om uitzendkrachten in de loop van de tijd meer rechten toe te kennen.¹² Iedere fase heeft specifieke kenmerken. Fase A (of fase 1-2) duurt 52 gewerkte weken, waarin in beginsel alleen recht is op uitbetaling van daadwerkelijk gewerkte uren en de werkgever de overeenkomst op ieder moment kan beëindigen. Bij doorstromen van de uitzendkracht in fase B (fase 3) of C (fase 4) worden meer rechten opgebouwd, zoals meer pensioenopbouw.

4. Postbusondernemingen – een internationale constructie

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

In de afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd waarbij sprake was van een postbusfirma.¹³ Een aantal daarvan was gevestigd op Cyprus. Dit betrof onder andere las- en constructiebedrijven in de petrochemische industrie, bedrijven in de transportsector en in de land- en tuinbouw. Tijdens gezamenlijke grensoverschrijdende controles is ook samengewerkt met de European Labour Authority (ELA). Zo heeft de Arbeidsinspectie onderzoek gedaan naar een bedrijf dat in Nederland champignons teelt en voor het oogsten gebruik maakte van een op Cyprus gevestigd bedrijf. Dit Cypriotische uitzendbureau werd bestuurd door een Nederlandse directrice. De administratie van het uitzendbureau werd in Nederland uitgevoerd. De inspecteurs van de Arbeidsinspectie hebben samen met de collega's van de Cypriotische inspectie geconstateerd dat er geen bedrijf bestond op Cyprus. Het ging hier dus om een postbusfirma. Met deze constructie dacht men premie- en belastingverplichtingen in Nederland te kunnen ontlopen, zodat de werknemers veel goedkoper waren en er een oneerlijke concurrentiepositie ontstond. Bovendien werden bij deze constructies ook de rechten van de medewerkers ernstig geschaad.^{14,15}

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

Een postbusfirma is een onderneming met alleen een postadres of een leeg kantoortje.¹⁶ Meestal is de postbusfirma gevestigd in een land met lage premielasten en weinig formaliteiten. De feitelijke werkzaamheden/aansturing vinden plaats in een ander land. Het zendende land heeft een lager minimumloon dan in Nederland. Over dit lagere minimumloon worden de lagere premiepercentages berekend. Door gebruik te maken van een A1-verklaring, blijft de werknemer verzekerd in het land waar de postbusonderneming is gevestigd en kan het afdragen van hoge sociale premies worden ontweken. Er wordt gebruik gemaakt van uitzend- of detachingsconstructies om arbeidsmigranten goedkoop aan het werk te zetten in het 'dure' feitelijke werkland. Bovendien kan gebruik worden gemaakt van werkvergunningen die in een ander (EU/EER) land makkelijker verstrekt worden aan derdelanders. De uitzendkracht ontvangt dan 2 loonstroken: een Nederlandse met daarop loon (meestal Wettelijk minimumloon), waarover als gevolg van de A1-verklaring enkel loonbelasting wordt afgedragen; en daarnaast de buitenlandse loonstrook met daarop het buitenlandse minimumloon waarover de sociale premies worden afgedragen - de rest (verschil buitenlandse Wml en Nederlands Wml) wordt netto verstrekt aan de medewerker, of hij krijgt alleen het loon dat geldt in het thuisland. Deze constructie wordt bewust gekozen om de arbeid zo goedkoop mogelijk te maken. Er ontstaat risico dat de arbeidswetten worden overtreden en er ontstaat oneerlijke

¹² [ABU-CAO-voor-Uitzendkrachten-2024](#)

¹³ [De postbus die een onderneming is | Verhalen uit de praktijk | Nederlandse Arbeidsinspectie 2023](#)

¹⁴ [Rapportage schijnconstructies cao naleving en fraude 2019-2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie 2023](#)

¹⁵ Zie ook: [Arbeidsinspectie pakt transportondernemer aan met boete van maximaal 600.000 euro](#)

¹⁶ Het kan zijn een onderneming met alleen een postadres of een onderneming zonder bedrijfsactiviteiten, maar wel met een kantoor met bijvoorbeeld administratie.

concurrentie met werkgevers die de arbeidswetten naleven. Voor inspecteurs van de Arbeidsinspectie is het iedere keer een uitdaging om dit soort vluchtige constructies te 'ontrafelen'. Het is tijdrovend werk, omdat deze constructies grensoverschrijdend van aard zijn en medewerking van buitenlandse instanties vragen. Voordat de constructie geheel ontrafeld is, wordt alweer via een andere constructie gewerkt en/of de bedrijven die de constructie toepassen veranderen.

Basis achter de constructie

Met postbusfirma's wordt misbruik gemaakt van regels die bedoeld zijn om het vrij verkeer van diensten en werknemers te bevorderen en de rechten van deze werknemers te bewaken. De hoofdregel van de coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels is dat een werknemer sociaal verzekerd is in het land waarin de werkzaamheden worden verricht. De werkgever kan een A1 verklaring aanvragen. Met zo'n door de Sociale Zekerheidsautoriteit afgegeven A1-verklaring kan de werkgever laten zien dat de wetgeving van de staat waar de postbus gevestigd is van toepassing blijft. Ook wordt misbruik gemaakt van werkvergunningen uit een ander land om goedkope derdelanders te detacheren.

5. Internationale detachering derdelanders vanuit EU/EER-landen

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

Onderbetaling, ondeugdelijke urenregistraties en onverzekerd werken waren de voorlopige resultaten van de Arbeidsinspectie na een herinspectie bij een Roemeens uitzendbureau en de Nederlandse inleners uit de agrarische sector in het zuiden van Nederland.¹⁷ De controle van de Arbeidsinspectie en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vond in Nederland én Roemenië tegelijkertijd plaats via het samenwerkingsverband gericht op grensoverschrijdende handhaving, waarin ook de Belastingdienst en UWV deelnemen. De European Labour Authority (ELA) ondersteunt internationale onderzoeken in Europa en maakte deze herinspectie in samenwerking met de Roemeense arbeidsinspectie mogelijk. In Roemenië bekeken arbeidsinspecteurs of een correcte detachering plaatsvond vanuit Roemenië naar Nederland in het kader van de WagwEU (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie). Het uitzendbureau bleek een onjuiste registratie bij de Roemeense Kamer van Koophandel te hebben en omzeilt hiermee de Roemeense vergunningplicht voor uitzendbureaus, waarvoor het ook niet over de vereiste vergunning beschikte. Het bureau mocht en mag geen uitzendactiviteiten in Roemenië meer uitvoeren. Ook bleek dat de verplichte premies sociale verzekeringen niet correct werden afgedragen voor de ruim 50 Roemeense uitzendkrachten. Dat kan gevolgen hebben voor het heffen en innen van de premies voor de sociale verzekeringen vanuit de Belastingdienst en de registratie van arbeidsverhoudingen in de polis administratie van het UWV.

Een Poolse uitzendondernemer wierf arbeidsmigranten van buiten Europa. Vanuit Polen wierf hij via Telegram en sociale media mensen in Wit-Rusland en omliggende landen om in Nederland te komen werken. Wit-Russen die interesse hadden om in Nederland aan de slag te gaan, kregen van hem een zogenaamde verklaring 'voor het toevertrouwen van werk aan een buitenlander'. Met dit document gingen zij naar de Poolse ambassade in Minsk. Daar kregen zij een Pools D-visum, waarmee ze in combinatie met de verklaring in Polen mogen werken en wonen. Na 2 dagen verblijf in Polen -zonder daar te werken- werden de Wit-Russen met een busje naar Nederland gebracht, hier onder slechte omstandigheden gehuisvest en onder het mom van vrij verkeer van diensten aan het werk gezet bij 3 tuinders in bloembollen en groenten in Noord-Holland. In Nederland aangekomen, werden de

¹⁷ [Overtredingen Roemeens uitzendbureau met uitzendkrachten bij Nederlandse bedrijven | Nieuwsbericht | Nederlandse Arbeidsinspectie](#)

migranten opgevangen door coördinatoren die werkten voor de Poolse ondernemer. Na uitgebreid onderzoek toonden inspecteurs van de Arbeidsinspectie aan dat het in deze zaak ging om illegale detachering. Er werd gebruik gemaakt van een sluiproute om werknemers van buiten Europa met een schijnconstructie via een uitzendbureau aan het werk te zetten bij Nederlandse bedrijven. Ook bleek sprake van een postbusonderneming. Als een werkgever arbeidsmigranten van buiten Europa via een postbusonderneming laat werken is sprake van illegale detachering. Doordat niet aan de regels voor internationale detachering is voldaan krijgen zowel de Poolse ondernemer als de Nederlandse tuinders boetes voor illegale tewerkstelling van 26 arbeidsmigranten van buiten Europa, een totaalbedrag van bijna 175.000 euro.

Wat ziet de Arbeidsinspectie?

Het aantal gedetacheerde derdelanders (van buiten de EU/EER en Zwitserland) in Nederland is de afgelopen 10 jaar sterk toegenomen, zowel absoluut als relatief.¹⁸ In 2024 was 27% (27.304) van de gedetacheerden afkomstig uit landen van buiten de EU/EER.¹⁹ Dit cijfer is exclusief de sector goederenvervoer over de weg. Grensoverschrijdende detachering van werknemers door bedrijven in de EU/EER is legaal. Internationaal gedetacheerden worden tewerkgesteld in een andere lidstaat, zonder dat daarvoor in de ontvangende lidstaat een tewerkstellingsvergunning geëist mag worden. Derdelanders komen via bepaalde 'routes' legaal de EU/EER binnen, zoals Indiërs via Portugal, Azerbeidzjanen via Litouwen, Filipijnen via Duitsland of Belarussen via Polen. Op basis van een tijdelijk visum en werkvergunning die zijn afgegeven in het land van de dienstverrichter, kunnen ze naar Nederland worden gedetacheerd. Voor derdelanders geldt als voorwaarde dat zij recht op verblijf en arbeid moeten hebben in het vestigingsland van de werkgever. De Arbeidsinspectie ziet regelmatig situaties waarbij gedetacheerden onder slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden werken, met name in de bouw, het transport en de (glas)tuinbouw. Met detachering van werknemers vanuit andere EU/EER-lidstaten kunnen bepaalde kosten ontweken worden. Er kan aanzienlijk bespaard worden op werkgeverslasten, doordat bijvoorbeeld de lagere sociale premies van de zendende lidstaat worden berekend. Hierbij kan het gelijk speelveld voor bedrijven onder druk komen te staan. Het Europese juridisch kader voor detachering is onduidelijk over wanneer sprake is van 'gewoonlijk werkland' of 'tijdelijkheid', waardoor onrechtmatige detachering moeilijk aan te tonen is.

Basisregeling achter de constructie

Onder het vrij verkeer van diensten mogen bedrijven uit EU/EER-lidstaten en Zwitserland diensten verrichten in andere EU/EER lidstaten. Zij mogen de werknemers die gewoonlijk en legaal bij hen in dienst zijn tijdelijk naar een andere lidstaat detacheren, zonder dat hiervoor een tewerkstellingsvergunning geëist mag worden in die andere lidstaat. Door soepeler toelatingsbeleid in andere lidstaten, is het mogelijk dat gedetacheerde derdelanders in Nederland werken op arbeidsplaatsen waarvoor een Nederlandse tewerkstellingsvergunning onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) zou worden afgewezen. De gedetacheerden hebben voor de periode dat ze in Nederland werken, recht op de in Nederland gebruikelijke beloning en vallen onder de bescherming van de Nederlandse arbeidswetten zoals het Wml en Atw.

¹⁸ European Labour Authority (2025), Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies, ELA Strategic Analysis, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Zie ook: [Geen derderangsburgers, Adviesraad Migratie 2024](#)

¹⁹ [Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(XV\) voor het jaar 2025 - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(XV\) voor het jaar 2025 | Tweede Kamer der](#) "Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden" van 6 november 2024 zie de antwoorden vragen 65 en 254.

6. (Schijn)zelfstandigheid

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

Een Pools uitzendbedrijf stelt mensen tewerk als zzp-er. Ze worden allemaal in een keer ingeschreven in het meldloket WagwEU²⁰, waarna ze in Nederland komen werken onder het vrij verkeer van diensten. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat ze werken in de chaletbouw. Ze zijn in de productielijn afhankelijk van elkaar en van de opdrachtgever/inlener die hen ter plekke aanstuurt. Dit is een indicatie van schijnzelfstandigheid. Wanneer feitelijk sprake blijkt van een werkgever/werknemer-relatie, dan zal de Arbeidsinspectie controleren of de WagwEU, Wml en Atw op de juiste wijze is nageleefd.

Vier mensen uit Bangladesh, Wit-Rusland en India zijn met een buitenlands studentenvisum door een maaltijdbezorgdienst naar Nederland gehaald en aangespoord om zich bij de KvK in te schrijven als zzp-er. Hierdoor was er geen beperking in het aantal uren dat de vreemdelingen mochten werken. Uit feiten en omstandigheden bleek dat sprake was van een werkgever/werknemer-relatie en dat dit een constructie was met schijnzelfstandigen. De Arbeidsinspectie heeft een boeterapport opgemaakt voor overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), omdat de maaltijdbezorgdienst een tewerkstellingsvergunning had moeten aanvragen voor deze werkenden. De werkenden verrichten de arbeid niet als zelfstandige.

Een ander opvallend voorbeeld is dat een asielzoeker (gedwongen door de werkgever) zzp'er werd, waarna de werkgever deze persoon inhuurde en een ruimte liet huren binnen het bedrijf van de werkgever voor zijn werkzaamheden. De werkgever bespaarde op werkgeverslasten en verkreeg tegelijkertijd huurinkomsten. De werkende was nu zelf verantwoordelijk voor een verzekering bij o.a. ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Wat ziet de Arbeidsinspectie?

- Bij schijnzelfstandigheid lijkt iemand op papier een opdracht als zzp-er te doen, maar feitelijk is hij een werknemer, omdat de werkzaamheden onder gezag van de opdrachtgever worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld dat de 'zelfstandige' niet zelf kan bepalen wanneer en hoe het werk gedaan wordt. Dit wordt ook wel verkapt dienstverband genoemd. De opdrachtgever is dan eigenlijk werkgever, maar betaalt niet de belastingen, premies en andere arbeidskosten die horen bij werken in dienstbetrekking.²¹ Dit leidt tot oneerlijke concurrentie.
- Schijnzelfstandigheid is een belangrijke manier om werkgeverschap en daarmee het Wettelijk minimumloon (WML), Arbowetten en/of de Arbeidstijdenwet (ATW) en cao te omzeilen. Werkgevers ontwijken hun werkgeversverplichtingen en wentelen risico's met betrekking tot ziekte, arbeidstijden en verlof, sociale zekerheid, aansprakelijkheid enz. af op de werkende. Door werknemers als zzp'er aan te nemen, is er geen verplichting om een arbeidstijdenregistratie bij te houden (zelfstandigen mogen immers hun eigen rust- en werktijden bepalen). Ook ontstaan risico's op arbeidsomstandigheden: zelfstandigen moeten zelf maatregelen nemen voor hun veiligheid.²²
- Het aandeel zelfstandigen met een migratieachtergrond stijgt. De bouwnijverheid vormt de belangrijkste bedrijfsactiviteit voor ondernemers uit Polen, Bulgarije en Turkije.²³ Zelfstandig ondernemerschap vergt dat voor eigen rekening en risico gewerkt wordt en dat die risico's ook

²⁰ De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) geldt voor bedrijven uit andere EU-landen die tijdelijk met hun personeel in Nederland een klus komen verrichten.

²¹ Loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen worden door de inhoudingsplichtige *ingehouden* van het loon van de werknemer (en afgedragen). De werknemer is de belasting-/premieplichtige. De premie voor de werknemersverzekeringen is een werkgeverslast en wordt dus door de werkgever betaald.

²² [Arboportaal.nl | zelfstandige-ondernemers-zonder-personeel-zzp](https://arboportaal.nl/zelfstandige-ondernemers-zonder-personeel-zzp)

²³ Zie deze [kamerbrief met cijfers over arbeidsmigranten werkzaam als-zelfstandige](#) van 11 september 2024.

gedragen kunnen worden door de werkende. Bijvoorbeeld het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Juist bij de behandeling van migranten zien we kwetsbaarheid en misstanden. Ook (ongewenste) concurrentie op arbeidsvoorwaarden is hiervan het gevolg.

- De Arbeidsinspectie ziet ook werkgevers die hun werknemers 'vragen' om als zzp'er verder te gaan, of adviseurs die mensen dit aanraden. Onder het mom dat zij dan netto meer geld overhouden. De betrokkene wordt niet voorgelicht dat hij dan ook verantwoordelijk is voor een goede administratie, Btw-afdracht, belasting en verzekering. Hierdoor kan iemand later in de financiële problemen- en in een kwetsbare positie komen. Ook bij arbeidsongevallen kan dit vergaande consequenties hebben. Tevens holt het het sociale zekerheidsstelsel uit.

Relevante wet- en regelgeving

- Een opdrachtgever die zzp'ers en freelancers uit de EU/EER voor zich laat werken, heeft hier geen tewerkstellingsvergunning voor nodig. Er is geen sprake van een werkgever-werknemer relatie.
- De meeste Nederlandse arbeidswetten zien op de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer en zijn daarmee niet van toepassing op zelfstandigen. De Arbeidsinspectie houdt dan ook geen toezicht op zelfstandigen. Wel onderzoekt de Arbeidsinspectie arbeidsrelaties om te beoordelen of de arbeidswetten (zoals de Wav en de Wml) worden nageleefd. Daarbij is het van belang vast te stellen of er (toch) sprake is van een werkgever-werknemer relatie.
- Zelfstandigen van buiten de EU/EER kunnen in Nederland werk aannemen, mits zij een vergunning voor verblijf als zelfstandige hebben. Die krijgen ze als hun werkzaamheden een bijdrage leveren aan de economie. De Immigratie-en Naturalisatiedienst (IND) geeft de vergunning onder voorwaarden af. Ook op grond van verdragen is werken als zzp'er onder voorwaarden mogelijk.²⁴ De opdrachtgever mag zelfstandigen die van buiten de EU/EER komen, alleen onder die voorwaarden als zelfstandige voor zich laten werken.
- Zzp'ers van buiten de EU/EER schrijven zich in bij de Kamer van Koophandel, mits zij over een verblijfsvergunning beschikken.²⁵ De Kamer van Koophandel controleert niet of diegene ook daadwerkelijk als zelfstandige aan de slag gaat. Inschrijving kan in verschillende rechtsvormen, bijvoorbeeld als eenmanszaak, directeur-groootaandeelhouder of door deelname aan een vennootschap.
- Buitenlandse studenten mogen als zelfstandige een onbeperkt aantal uren werken met het oog op kennis/innovatie. In loondienst mogen zij maximaal 16 uur werken.²⁶

²⁴ Het hebben van de [Turkse nationaliteit](#), Japans, Amerikaans, of de [status EU-langdurig ingezetene in een ander EU-land](#). Daarnaast kan een zelfstandig beroepsbeoefenaar, zoals medisch specialist of kunstenaar in aanmerking komen. De [verblijfsvergunning 'Arbeid als zelfstandige'](#) is een sticker in het paspoort.

²⁵ [Ondernemersplein.kvk.nl/bedrijf-starten/starten-als-zzper-of-freelancer](https://ondernemersplein.kvk.nl/bedrijf-starten/starten-als-zzper-of-freelancer) Kamer van Koophandel [Als buitenlandse zzp'er werken in Nederland](#)

²⁶ Een buitenlandse student is een vreemdeling van buiten de EU/EU/EER die in het bezit is van een Nederlandse verblijfsvergunning *Studie* en in Nederland studeert/stage loopt. Volgens Art. 3.1 lid 1 sub b van het Besluit Uitvoering Wet Arbeid vreemdelingen (BuWav) 2022, mag een buitenlandse student stagelopen in het kader van de studie. Hieraan moet een schriftelijke stageovereenkomst ten grondslag liggen tussen onderwijsinstelling, werkgever en stagiair. In die stageovereenkomst moet een verklaring zijn opgenomen dat de stage relevant is voor de studie en dat de overeenkomst aanwezig is op de stageplek.

7. Ontslag op staande voet

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

De Arbeidsinspectie heeft een signaal uitgebracht²⁷ naar aanleiding van een toezichtonderzoek naar 13 uitzendbureaus, waaruit naar voren kwam dat bij 3 van deze bedrijven het percentage ontslag op staande voet zeer hoog bleek te zijn: van 40% tot meer dan 80% van de vermeldingen in de administratie. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie kwamen 7.000 vermeldingen van ontslag op staande voet naar voren. De benadeling raakte vooral niet-Nederlandse werknemers.²⁸ Vervolgonderzoek van het UWV naar de hele polis administratie laat zien dat meer bedrijven hoge percentages ontslag op staande voet hebben ingevuld bij 'reden einde arbeidsverhouding'. In de top 15 bedrijven met hoogste percentages ontslag op staande voet, komen voornamelijk uitzendbedrijven voor. Sommige van deze bedrijven hebben grotendeels ontslag op staande voet toegepast bij werkenden met een niet-Nederlandse nationaliteit. Dat het hier om incidenten zou gaan, waarbij arbeidsmigranten worden ontslagen omdat ze na vakantie niet terugkeren naar de werkplek, lijkt op grond van de omvang van de toepassing van het construct, een onwaarschijnlijk argument te zijn. Het financiële voordeel van deze vorm van ontslag voor de werkgever kan sterk variëren en kan oplopen tot vele honderden euro's per ontslag, zo niet meer. Voor 7.000 ontslagen wordt het voordeel, zeer voorlopig, geschat op een bedrag tussen 1 en 5 miljoen euro.

Ontslag op staande voet kan aangevochten worden. De werknemer kan dat zelf doen bij de kantonrechter. Maar het lijkt erop dat werknemers (zeker de niet-Nederlandse) niet op de hoogte zijn van de precieze aard van hun ontslag of de juridische vorm van hun contract. Ze weten dat ze werken voor een uitzendbureau en dat dit onzekerheid met zich meebrengt. Veel niet-Nederlandse werknemers weten niet wat hen op grond van de wet of de cao toekomt. Het uitzendbureau communiceert naar het zich laat aanzien ook niet naar de werknemers dat zij een 'zware' vorm van ontslag krijgen die hun rechten reduceert. Sterker nog, werknemers komen daarna vaak gewoon weer in dienst bij dezelfde werkgever of bij een zusterbedrijf onder dezelfde ondernemingsstructuur, zo constateren inspecteurs. Bij een echt ontslag op staande voet doen werkgevers dat logischerwijs niet. Het ontslag op staande voet lijkt daarmee vooral administratief te bestaan ('op papier') om de daarmee samenhangende voordelen te incasseren.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

De werkgever ontloopt betalingen die de werknemer toekomen. De werknemer loopt niet alleen tot honderden euro's of meer aan gereserveerde tegoeden mis (opgebouwd vakantiegeld en niet opgenomen vakantiedagen worden bijvoorbeeld niet uitbetaald bij het ontslag), maar ontvangt ook geen transitievergoeding, is verwijtbaar werkloos en verliest daarmee mogelijk rechten op een werkloosheidsuitkering. Bij een onterechte toepassing van ontslag op staande voet en het ten onrechte niet uitbetalen van loon wordt daarnaast de samenleving benadeeld, omdat belasting en premie-inkomsten worden misgelopen. Ten slotte zorgt het kostenvoordeel voor oneerlijke concurrentie met bonafide bedrijven.

Relevante wet- en regelgeving

Een werknemer kan op staande voet worden ontslagen als zij/hij, verwijtbaar, iets doet waardoor het niet meer redelijk is dat de werkgever hem of haar in dienst houdt, zoals stelen, geweldpleging, ernstige zaken. Artikel 7:677 Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat een rechtsgeldig ontslag op staande voet aan drie criteria moet voldoen:

1. er moet sprake zijn van een dringende reden;
2. het ontslag op staande voet moet onverwijld plaatsvinden; en

²⁷ [Signaal ontslag op staande voet](#)

²⁸ [Antwoorden op Kamervragen over ongerechtvaardigde ontslagen op staande voet arbeidsmigranten vleessector](#) 10 oktober 2024.

3. de werkgever moet onverwijld mededeling van de dringende reden doen. Ontslag op staande voet is zeldzaam. Het gaat om minder dan 1 procent van alle beëindigde arbeidsverhoudingen.²⁹ Bij ontslag op staande voet hoeft de werkgever de werknemer direct geen loon en geen transitievergoeding te betalen. Kosten die de werkende de werkgever verschuldigd is, zoals kosten voor vervanging, mogen worden verrekend in de 'eindafrekening' van de werkende.

8. De schijn van legale toegang tot de arbeidsmarkt

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

De Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar een verdachte die zich jarenlang en op grote schaal heeft beziggehouden met het inschrijven van Brazilianen zonder legale verblijfstatus in de RNI. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gedurende zes jaar meer dan 6.520 inschrijvingen zijn geregistreerd die voldoen aan het patroon van groepsgewijze inschrijvingen in de RNI, die mogelijk aan de verdachte konden worden gelieerd. Daarnaast was de verdachte als begeleidster betrokken bij inschrijvingen van eenmanszaken van Brazilianen zonder legale verblijfstatus bij de KvK. Tot slot kwam uit het onderzoek naar voren dat deze verdachte Brazilianen zonder legale verblijfstatus aan het werk hielp en andere diensten verleende zoals hulp bij het vinden van woonruimte en het openen van bankrekeningen. De verdachte heeft verklaard dat het mogelijk is dat zij ongeveer 1.125 mensen heeft geholpen bij het inschrijven in het RNI en het verkrijgen van een BSN. Uit verklaringen van de getuigen van Braziliaanse afkomst blijkt dat zij wisten dat zij illegaal in Nederland verbleven. In deze zaak is de verdachte in verband met mensensmokkel veroordeeld tot een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan 9 maanden voorwaardelijk.³⁰

Op dit moment doet de Arbeidsinspectie een onderzoek naar een schoonmaakbedrijf, dat op grote schaal gebruik maakte van Georgische schoonmakers.³¹ Ze werden ingeleend van enkele Haagse uitzendbureaus (van dezelfde bestuurder) en tewerkgesteld in tenminste vijf hotels die deel uitmaken van enkele landelijke ketens. Over de onderzoeksperiode van één jaar zijn enkele honderden namen van Georgiërs aangetroffen op diverse documenten, zoals kamerlijsten, urenlijsten, administratie van het schoonmaakbedrijf en de administratie van uitzendbureaus. De Georgiërs blijken RNI-geregistreerd te zijn, terwijl daarnaast uit de aangetroffen administratie bleek dat ze over een vals of vervalst EU-identiteitsdocument beschikken. Deze zijn gebruikt bij de identiteitsvaststelling bij het schoonmaakbedrijf en de hotels. Er zijn zo'n 80 valse of vervalste identiteitsdocumenten aangetroffen. Het na de inschrijving in de RNI verkregen BSN gaf de inleners de indruk dat deze personen in Nederland mogen werken.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

In de inspectie- en opsporingspraktijk worden steeds weer nieuwe constructies zichtbaar die te relateren zijn aan de schijn van legale toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om onderstaande constructies waarbij tussenpersonen regelmatig betrokken zijn bij de frauduleuze inschrijving in de RNI:

- Bij inschrijving van derdelanders in de RNI worden valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten niet altijd onderkend. Derdelanders krijgen zo op oneigenlijke gronden een BSN en de registratie op basis van een vals/vervalst Europees identiteitsdocument kan

²⁹ [Antwoorden op Kamervragen over ongerechtvaardigde ontslagen op staande voet arbeidsmigranten vlessector](#) 10 oktober 2024

³⁰ ECLI:NL:RBROT:2025:1332 Rechtbank Rotterdam, 04-02-2025, 83/329898-23

³¹ Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Technische briefing Jaarplan Arbeidsinspectie, 28 januari 2025, [Nederlandse Arbeidsinspectie over het Jaarplan 2025 | Debat Direct](#)

werkgevers op het verkeerde been zetten wat betreft het recht van de arbeidsmigrant om in Nederland te mogen werken.³²

- Arbeidsmigranten schrijven zich bij de RNI met hun authentieke paspoort uit een derde land. Vervolgens identificeren zij zich met valse of vervalste Europese identiteitsdocumenten bij Nederlandse uitzendbureaus. In de administratie van werkgevers treft de Arbeidsinspectie documenten aan waarop de nationaliteit van de persoon staat vermeld (waaronder inschrijving RNI) op basis van het originele identiteitsdocument van een land van buiten de EER/Zwitserland en een kopie van een vals of vervalst Europees identiteitsdocument. De uitzendbureaus treden hier niet tegen op of verifiëren de identiteit van de arbeidsmigranten niet goed. De inlenende bedrijven checken zelf ook niet, ondanks de verantwoordelijkheid die ze zelf ook hebben. Zij vertrouwen op het uitzendbureau. Op deze manier krijgen deze derdelanders op onrechtmatige wijze toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Derdelanders hebben verblijfsrecht gekregen in een andere EU-lidstaat en hebben hiervoor een verblijfsdocument in het betreffende land ontvangen. Vervolgens komen zij naar Nederland om hier te werken. Zij schrijven zich in in de RNI op basis van het originele Georgische paspoort en gaan dan naar het Nederlandse uitzendbureau met het originele, geldige verblijfsdocument van een EU-lidstaat. Zo is de Arbeidsinspectie in een casus 20 Georgiërs tegengekomen met een verblijfsdocument uit Slowakije of Polen. Toegang tot de arbeidsmarkt is territoriaal gebonden, d.w.z. dat de 20 Georgiërs enkel konden werken in Polen dan wel Slowakije. Echter, het uitzendbureau leent op basis van de geldige verblijfsvergunning uit de lidstaat deze Georgiërs vervolgens uit. In de administratie treffen we een RNI-inschrijving aan van een persoon waaruit blijkt dat hij de Georgische nationaliteit heeft, maar ook een kopie van bijv. een Slowaaks verblijfsdocument van die persoon. Een TWV om hier te werken is niet aangevraagd.
- Er zijn aanwijzingen dat derdelanders op grootschalige wijze kansloze aanvragen voor verblijf bij de EU-partner indienen bij de IND en hiermee hangende de aanvraag recht op verblijf in Nederland en toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Ook als een aanvraag niet onderbouwd wordt met bescheiden en daarom naar verloop van tijd wordt afgewezen, heeft men op basis van EU-recht gedurende de aanvraagprocedure enige tijd rechtmatig verblijf in Nederland en toegang tot de arbeidsmarkt. Het valt hierbij op dat aanvragers doorgaans niet in bezwaar gaan na een afwijzing van de IND, maar inmiddels deze aanvragen tot wel twee keer toe hebben herhaald en zodoende al minstens tot wel 2 jaar in procedure zijn. Al die tijd verblijven zij rechtmatig in Nederland en blijven langdurig werkzaam bij dezelfde werkgevers. Zodoende is deze procedure niet een doel op zich om een derdelander uiteindelijk verblijf bij een familielid te verschaffen, maar een middel om gedurende de aanvraagprocedure rechtmatig in Nederland te verblijven en te werken.
- In een specifieke casus³³ waarbij honderden overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen in een werkgeversketen zijn vastgesteld vanwege toepassing van voornoemde constructen, is het opgevallen dat in tientallen gevallen door de tijd heen van construct is gewisseld. Ingestelde controles door de inleners dan wel door de Arbeidsinspectie zijn hierbij van invloed geweest op het wisselen van construct. Zowel werkgever/uitlener als werknemer hebben hier belang bij: het zo lang mogelijk aan het werk houden van de werknemer uit het derde land. Het is voorstelbaar dat ook andere werkgevers, met name uitzendbureaus, wisselen van construct om een werknemer uit een derde land zo lang mogelijk aan het werk te houden.

Het verrichten van illegale arbeid maakt arbeidsmigranten kwetsbaar voor arbeidsmisstanden, zelfs ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Illegale tewerkstelling gaat immers vaak gepaard met overtreding van arbeidsvoorwaarden, zoals het ontbreken van arbeidscontracten, onderbetaling en slechte arbeidsomstandigheden. Er kan sprake zijn van psychosociale arbeidsbelasting zoals werkdruk of prestatiedruk zonder duidelijke grenzen en onzekerheid over inkomen en opdrachten.

³² Bestuurlijk signaal Registratie Niet-Ingezetenen: [bestuurlijk-sigitaal-registratie-niet-ingezetenen-rni \(6\).pdf](#)

³³ Zie onder D.

Het gaat veelal om zwaarder of ongezonder werk, waarbij de vraag is of werknemers die de taal niet spreken op de hoogte zijn van hun rechten (en plichten) op arbo-gebied. Werkgevers sparen loon uit en verdienen op arbeidsmigranten.³⁴ Dat leidt tot concurrentievervalsing. Voor mensen van buiten de Europese Economische Ruimte en Zwitserland kunnen de rechten verbonden aan het EU-burgerschap een waardevol privilege zijn om binnen de EU te kunnen wonen en werken.

Inschrijving in de RNI geeft de schijn van legaal verblijf en werk in Nederland. Werkgevers, en vooral inleners van personeel van uitzendbureaus, die in de veronderstelling zijn dat werknemers met een BSN gerechtigd zijn om in Nederland te werken en/of de identiteitsdocumenten van de werknemers niet goed controleren, kunnen geconfronteerd worden met boetes wanneer blijkt dat arbeidsmigranten uit derde landen illegaal aan het werk zijn. Zij hadden een tewerkstellingsvergunning moeten hebben.

Relevante wet- en regelgeving

Een werkgever is verplicht de identiteit van zijn arbeidskracht vast te stellen voordat deze begint met zijn werkzaamheden (identificatieplicht). Om de identiteit van de arbeidskracht vast te stellen, moet de werkgever nagaan of het identiteitsbewijs van zijn arbeidskracht geldig is, echt is en toebehoort aan de arbeidskracht die het identiteitsbewijs heeft overlegd. Een kopie van het identiteitsbewijs van de derdelander arbeidskracht moet de werkgever in zijn administratie bewaren.³⁵ Dit geldt voor alle werkgevers in de keten waarbinnen een derdelander uitzendkracht wordt ingeleend/doorgeleend (art.15 Wav). Indien de arbeidskracht niet de Nederlandse nationaliteit heeft, moet de werkgever ook nagaan of deze arbeidskracht voor hem *mag* werken (artikel 2 Wav). De Wet BRP maakt de registratie van niet-ingezetenen (RNI) mogelijk: personen die niet in Nederland verblijven of korter dan vier maanden gedurende een half jaar. De meeste personen die zich inschrijven bij één van de negentien RNI-loketten in Nederland zijn arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven.³⁶ Dit zijn veelal derdelanders. Na inschrijving in de RNI ontvangen niet-ingezetenen een Burger Service Nummer (BSN). Het verkrijgen van een BSN via inschrijving bij een RNI-loket is de eerste stap naar de schijn van legale toegang tot de arbeidsmarkt (gevolgd door het openen van een bankrekening). Onterecht gaan veel werkgevers ervan uit dat iedereen die een BSN heeft, zonder meer mag werken in Nederland.

9. Kennismigrantenregeling

Voorbeeld uit de inspectiepraktijk

De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft een verdachte aangehouden op verdenking van onder meer mensenhandel en mensensmokkel van werknemers. De werknemers zijn op vermoedelijk valse voorwaarden via de kennismigrantenregeling naar Nederland gehaald, waarbij afspraken over het loon dat zij zouden krijgen en de te werken uren niet werden nagekomen.³⁷ Verdachte regelde de vliegtickets voor de werknemers. De werknemers sliepen in eerste instantie op matrassen op de grond in een van de bedrijfspanden. Later sliepen zij op verschillende andere woonlocaties van verdachte en hadden daar geen vrije keuze in. De werknemers moesten zo'n 12 uur per dag werken, waarbij ze wekelijks soms maar een of helemaal geen dag vrij waren. Hun salarissen werden gestort op bankrekeningen op hun naam waar zij zelf geen toegang toe hadden. De verdachte had die toegang en bankpasjes wel. Van deze bankrekeningen werden door verdachte eigen privé-aankopen gedaan.

³⁴ [2024/04/29/signaal-nederlandse-arbeidsinspectie-financiele-drijfveren-overtredingen-wav](#)

³⁵ [Wat moet ik als werkgever doen om te voldoen aan de identificatieplicht van werknemers](#)

³⁶ [Brief RIEC Limburg met reactie op ontwikkelingen beleid BSN](#)

³⁷ [Opsporingsdienst houdt werkgever aan op verdenking van mensenhandel](#)

Inspecteurs zien in meerdere gevallen dat één en dezelfde persoon de rollen van zowel directeur-groootaandeelhouder, kennismigrant als erkend referent combineert. Een eigenaar van een succesvol bedrijf gevestigd buiten de EU richt in Nederland een dochteronderneming of een vergelijkbare zelfstandige onderneming op. Deze Nederlandse onderneming vraagt erkenning als referent aan bij de IND. De eigenaar van het moederbedrijf buiten de EU gaat vervolgens zelf als directeur-groootaandeelhouder bij het Nederlandse bedrijf werken als kennismigrant. Buiten de directeur-groootaandeelhouder is er niemand werkzaam bij de Nederlandse onderneming en er wordt niet altijd omzet geboekt. Bekostiging gebeurt (deels) vanuit de moederonderneming.³⁸

De Arbeidsinspectie trof een kennismigrant uit Rusland aan. Zij functioneerde volgens de overtreder als bijvulmedewerkster en vulde geurstokjes bij op diverse bedrijfslocaties voor een groothandel in parfum en cosmetica. De werkgever was geen erkend referent, waarvoor een boeterapport voor overtreding van de Wav is opgemaakt.

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

In de praktijk ziet de Arbeidsinspectie vele voorbeelden van misbruik en oneigenlijk gebruik, onder meer als gevolg van de ongerichtheid van deze regeling (salaris als criterium in plaats van vereiste kennis/opleiding). De Arbeidsinspectie treft 'kenniswerkers' aan die werken als horecamedewerker, verkoper, schoonmaker of kabellegger. Of die hun eigen erkend referent zijn. Ook ziet de Arbeidsinspectie constructies die vermoedelijk zijn opgetuigd met als doel het verkrijgen van permanent verblijf in Nederland. De kennismigrant werkt in Nederland en vraagt na meerdere jaren het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan en verkrijgt deze. Vervolgens blijkt het salaris meer dan te worden gehalveerd, een duidelijke indicatie dat permanent verblijf het doel was. Een andere variant is dat op papier alles in orde lijkt, maar in werkelijkheid een geldstroom wordt opgezet waaruit de verplichte afdrachten aan de Belastingdienst en ook het salaris van de kennismigrant worden betaald. De kennismigrant werkt dan niet in Nederland en betaalt forse bedragen om in de constructie gericht op permanent verblijf te kunnen meedoen.

Het behaalde en type voordeel is per situatie verschillend. Werkgevers die erkend referent zijn, kunnen op relatief eenvoudige wijze mensen van buiten de EER en Zwitserland als kennismigrant voor zich laten werken en aan hen verdienen door in de praktijk onder het salariscriterium te betalen, de werknemers te veel uren te laten werken voor het toepasselijke kennismigrantenloon zonder dat de extra uren ook beloond worden of disproportionele kosten in rekening te brengen. Ondernemingen die betrokken zijn bij constructies gericht op permanent verblijf verdienen aan kennismigranten door ze forse bedragen – tot ver boven € 100.000 - te laten betalen om in de constructie mee te doen. Voor kennismigranten zelf bestaat het voordeel eruit dat zij maximaal vijf jaar onder de regeling in Nederland kunnen verblijven en werken, waarna zij recht hebben om permanent verblijf in Nederland aan te vragen.

Nadelige gevolgen zijn dat oneigenlijk gebruik en misbruik van de kennismigrantenregeling ertoe kan leiden dat kenniswerkers onder valse voorwaarden naar Nederland worden gehaald en vervolgens in een kwetsbare positie worden gebracht, zoals geen toegang hebben tot de bankrekening die op hun naam staat en waar hun salaris op gestort wordt en onder miserabele omstandigheden en/of tegen disproportionele kosten worden gehuisvest. Zij kunnen slachtoffer worden van mensenhandel, arbeidsuitbuiting of mensensmokkel. Bovendien kan de verblijfsvergunning van de migrant worden ingetrokken wanneer niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor verblijf, bijvoorbeeld wanneer de kennismigrant niet conform het salariscriterium wordt betaald. Ook komt het voor dat mensen via misbruik van de regeling permanent verblijf in Nederland verkrijgen. Dit botst met het uitgangspunt

³⁸ [Reflectie Inspecteur-Generaal Rits de Boer 2024](#), p.12 en p.13

van de Wet arbeid vreemdelingen op grond waarvan werknemers van buiten de EER en Zwitserland een tewerkstellingsvergunning dienen aan te vragen.

Relevante wet- en regelgeving

Er zijn verschillende regelingen voor kennismigranten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland die in Nederland komen werken en wonen.³⁹ De Kennismigrantenregeling is een specifieke Nederlandse regeling die makkelijker bepaalde ‘kennismigranten’ toelaat dan via een Europese regeling of de normale tewerkstellingsvergunningsprocedure via de Wav. Het gaat om mensen met specifieke kennis of vaardigheden die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie. De nationale kennismigrantenregeling is de meest gebruikte regeling: in 2023 bijna 13 duizend keer.⁴⁰ Uitsluitend bedrijven die de IND erkend heeft, de zogenaamde ‘erkend referenten’, kunnen een verblijfsaanvraag indienen voor de kennismigrant.⁴¹ Dat zijn er op dit moment ongeveer 10.000. Voor de kennismigrantenregeling geldt een salariscriterium van zo’n anderhalf keer modaal.^{42 43}

10. Turboliquidaties

Voorbeeld uit de inspectiepraktijk

Na een inspectie en administratief onderzoek bij Restaurant BV, heeft de arbeidsinspecteur een boeterapport opgesteld wegens een overtreding van de WML. Op basis hiervan is een kennisgeving verzonden. Een maand na dagtekening van de kennisgeving wil de Arbeidsinspectie de boete formeel opleggen. Dan blijkt echter dat Restaurant BV inmiddels is uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). De boete is alsnog opgelegd, maar krijgt vrijwel direct een oninbaarheidsstatus omdat er geen rechtspersoon meer is om deze op te verhalen. Een half jaar later controleert de Arbeidsinspectie opnieuw bij de KvK of de bestuurder een doorstart heeft gemaakt. Hij blijkt een nieuwe BV te hebben opgericht, dit keer onder de naam BV Restaurant in plaats van Restaurant BV. De werkzaamheden zijn grotendeels hetzelfde, wat de indruk nog sterker maakt dat de uitschrijving bedoeld is om de boete te ontlopen.

In 2022 werden zo’n 50.000 rechtspersonen beëindigd. In ruim 90% van de gevallen gebeurde dit via een [turboliquidatie](#). Dit was echter nog voor de aanpassing in de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie in 2023.⁴⁴ Nieuwe cijfers zijn nog niet voorhanden.

Wat ziet de Arbeidsinspectie?

Bij dreiging van een boete of interventie bij de betrokken rechtspersoon, is het vrij eenvoudig de rechtspersoon snel te beëindigen door middel van een turboliquidatie. Dit is al snel het geval bij ‘lege’ rechtspersonen zonder vermogen. Daarmee is de rechtspersoon gevlogen en kan geen sanctie worden opgelegd. De betrokken werkgever kan opgelegde boetes ontlopen. Het aanvechten van een turboliquidatie tot en met vereffening kan enkele jaren in beslag nemen. De Arbeidsinspectie vecht een turboliquidatie aan als de onderneming de opgelegde boete niet heeft betaald, terwijl er vermoedens zijn dat er nog baten waren, maar maakt daarbij een kosten-batenafweging. Het brengt

³⁹ Naast de nationale kennismigrantenregelingen zijn dat de [Europese Blauwe Kaart](#) en regelingen voor onder meer [wetenschappelijk onderzoekers](#), medewerkers die op een buitenlandse vestiging van een internationaal bedrijf werken ([ICT richtlijn](#)) en [zelfstandig ondernemers](#).

⁴⁰ [Nationale kennismigrantenregeling | IND](#)

⁴¹ Een bedrijf kan bij de IND een aanvraag doen om erkend referent te worden. De IND toetst dan de betrouwbaarheid, continuïteit en de financiële gezondheid van de organisatie. Als aan die voorwaarden wordt voldaan registreert de IND het bedrijf als erkend referent.

⁴² Afgezet tegen bruto modaal inkomen van 2025.

⁴³ Voor kenniswerkers jonger dan 30 jaar en in sommige situaties geldt een verlaagd salariscriterium:

[Inkomenseisen normbedragen | IND](#)

⁴⁴ [Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie](#) van 15 maart 2023

namelijk zowel hoge kosten als een aanzienlijke tijdsinvestering met zich mee. Uitzendbureaus hebben doorgaans geen duidelijk aantoonbare baten waarop een beroep kan worden gedaan. Het aanvechten van een turboliquidatie op zichzelf belemmert een bestuurder niet om een doorstart te maken.

Relevante wet- en regelgeving

- Turboliquidatie is een snelle ontbinding van de rechtspersoon zonder dat er vereffening (financiële afhandeling) plaatsvindt.⁴⁵ Als er geen baten zijn op het tijdstip van ontbinding, houdt de rechtspersoon op te bestaan en valt het moment van ontbinding samen met het moment waarop de rechtspersoon ophoudt te bestaan. Sinds 15 november 2023 is de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie van kracht. De wet zorgt ervoor dat schuldeisers een turboliquidatie makkelijker kunnen controleren. Het bestuur moet in geval van turboliquidatie financiële verantwoording afleggen door middel van het deponeren van stukken en eventuele schuldeisers op de hoogte brengen van de turboliquidatie en de deponering.
- Een schuldeiser (dus ook de Arbeidsinspectie als sprake is van een openstaande boete) kan de turboliquidatie aanvechten als blijkt of vermoed wordt dat de rechtspersoon achteraf gezien toch baten had. Dit is een procedure bij de rechtbank. Bij een toewijzing van dit verzoek door de rechtbank, herleeft de ontbonden rechtspersoon en wordt er een vereffenaar benoemd.⁴⁶ Als de vereffenaar vaststelt dat er nog baten zijn, dan zullen de baten doorgaans te weinig zijn om alle schuldeisers te voldoen. De vereffenaar moet in dat geval het faillissement van de rechtspersoon aanvragen, tenzij alle schuldeisers instemmen met een vereffening.
- Tegen de beslissing van de rechter om de vereffening te heropenen kan achtereenvolgens beroep worden ingesteld bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad.

11. Verdienmodellen rond hoger opgeleide arbeidskrachten

Voorbeelden uit de inspectiepraktijk

Werkgevers hanteren uiteenlopende verdienenmodellen met de inzet van hooggeschoolde en gespecialiseerde arbeidskrachten.

Voorbeeld 1: Aziatische koks

Een wereldrestaurant volgens het concept van 'all you can eat', hierna onderneming x, wilde haar deuren openen in juni 2019. Voor de opening had onderneming x alvast specialiteiten koks in China geworven. Er waren echter tegenslagen door de verbouwing van het pand waar het restaurant zich zou gaan vestigen en de onderneming moest wachten op de exploitatievergunning. De gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid (GVVA) waren al voor de daadwerkelijke opening door IND toegekend voor vier vreemdelingen van buiten de EER⁴⁷ en Zwitserland. Deze vier personen zijn tijdelijk ondergebracht bij een ander restaurant van de bestuurder van onderneming x en bij het restaurant van een kennis van deze bestuurder.

De vreemdelingen beschikten over een GVVA voor specialiteitenkok Chinese keuken, maar hebben ook werkzaamheden verricht die niet onder de vergunning vielen. Zo verklaarde een kok een aantal maanden in het andere restaurant van de bestuurder gewerkt te hebben en hier uitsluitend schoonmaakwerkzaamheden uitgevoerd te hebben. Een andere kok werkte ook in dat betreffende restaurant en hield zich bezig met de bereiding van desserts. Hij maakte onder andere suikerspinnen.

⁴⁵ <https://www.kvk.nl/stoppen/een-rechtspersoon-beeindigen-via-de-turboliquidatie/>

⁴⁶ Artikel 2:23c lid 1 Burgerlijk Wetboek

⁴⁷ Europese Economische ruimte

In februari 2020 gingen alle koks werken voor onderneming x waarvoor de GVVA geldig was. In die maand ontvingen zij hun loon tijdig en giraal. In maart 2020 kwam COVID-19 in Nederland en werden restaurants gesloten. Vanaf maart 2020 werden de koks niet meer uitbetaald, hoewel zij een vast contract hadden voor 38 uur per week. Uiteindelijk is het loon over de periode maart 2020 tot en met september 2020 uitbetaald in het jaar 2021. Het loon over de periode oktober 2020 tot en met juni 2021 was bij de afronding van het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie in januari 2022 nog niet uitbetaald. Via een nog zwaarder instrument, de last onder dwangsom, heeft inspectie dit later alsnog moeten afdwingen.

Twee koks verklaarden dat zij maandelijks een gedeelte van hun loon contant terug moesten betalen aan één van de leidinggevendenden of werkgever. Dit ging om al het geld boven de 1300 euro dat op hun rekening was gestort. Een van de koks gaf aan zelf ook niet te begrijpen waarom hij ± 1700 euro op zijn rekening ontving, hoewel er 1300 euro loon was afgesproken. Hij pinde dit geld contant en stond het af aan de leidinggevende of werkgever. Eén kok verklaarde dat hij één maand zijn volledige salaris terug moest betalen. De andere kok verklaarde twee maanden zijn volledige salaris terug te moeten betalen.

Meerdere koks verklaarden dat zij 6 dagen per week werkten en werkdagen maakten van 10 tot 12 uur per dag vóór de sluitingen vanwege corona. Zij werden echter altijd uitbetaald volgens het contract van 38 uur. Ook verklaarden zij per dag hooguit een pauze van 30 minuten te hebben.

Eén kok verklaarde dat 'de bemiddelaar' een groep van 52 Chinezen naar Nederland had gehaald. Volgens de kok zaten zij allemaal in een benarde situatie: 10 uur per dag werken, inhoudingen die plaatsvonden die niet waren afgesproken of geld dat contant terugbetaald moet worden. Deze vreemdeling had omgerekend 8.000 euro betaald voor de bemiddeling. Dit stond los van de vliegtickets.

In het onderzoek van de Arbeidsinspectie zijn uiteindelijk 6 koks met GVVA betrokken. Daarbij zijn voor 3 koks boetes voor overtredingen van de Wav opgelegd. Ook is een boeterapport opgemaakt voor overtreding van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Hiervoor kon – op grond van de geldende beleidsregels - (maar) een periode van een halfjaar onderzocht worden, hoewel de werknemers over een veel langere periode niet of te laat waren uitbetaald. Totale boete in het kader van de Wml kwam neer op € 44.500.

Onderneming x heeft alsnog nabetaald, nadat de Arbeidsinspectie haar geïnformeerd had over het voornemen van het opleggen van een last onder dwangsom voor nabetaling van vier werknemers van 38.000 euro. Tenslotte werd ook een overtreding van de Arbeidstijdenwet vastgesteld.

Voorbeeld 2: Indonesische verpleegkundigen

Een Nederlandse hogeschool heeft in 2021 ruim 60 Indonesische verpleegkundigen naar Nederland gehaald om hier te werken en tegelijkertijd hun Nederlandse diploma HBO-verpleegkunde te halen. Bemiddelingsbureau x speelde hierbij een bemiddelende rol. De intentie was om in de daaropvolgende jaren 2500 studenten op deze manier naar Nederland te halen.

Het Nuffic heeft het Indonesische diploma van de verpleegkundigen op HBO-niveau gewaardeerd, maar de studenten voldoen niet aan andere voorwaarden volgens CIBG om als Verzorgende IG (VIG) of als verpleegkundige in Nederland te mogen werken (buiten de stage-uren om). Daarom werd hen een opleidingsprogramma aangeboden, bestaande uit een pre-departure opleiding in Indonesië en een HBO-Verpleegkundige opleiding die in Nederland moest worden gevolgd.

Voor de stage die bij de opleiding hoorde, zouden de studenten meelopen en begeleid worden. In de praktijk werden de studenten vrijwel niet begeleid, waardoor de stage in feite reguliere arbeid werd.

De studenten beschikten via de hogeschool (erkend referent) over een verblijfsvergunning voor studie. In het kader van studie aan een Nederlandse opleiding, mogen buitenlandse studenten stagelopen in Nederland. Werkgevers kunnen voor buitenlandse studenten daarnaast ook een tewerkstellingsvergunning (TWV) voor arbeid van bijkomende aard in loondienst aanvragen bij UWV (voor maximaal 16 uur per week). Een aantal zorgaanbieders heeft dit voor de Indonesische studenten gedaan (betreft een TWV voor de functie 'helpende', nadat een eerder aanvraag TWV voor de functie Verzorgende IG door UWV was afgewezen. Bij de aanvraag voor de verblijfsvergunning voor studie hebben de bemiddelaar en erkend referent (de hogeschool) onjuiste inlichtingen aan IND verstrekt.

Wat de studenten zwaar valt, zo blijkt uit hun verklaringen, is dat bemiddelaar x hen een ander beeld heeft geschetst qua leven/inkomen/opleiding/werk voorafgaand aan hun komst naar Nederland, dan in feite de realiteit bleek te zijn. De studenten ontvingen van de Hogeschool een studiebeurs van 950 euro per maand, om te kunnen voldoen aan de inkomensnorm voor een verblijfsvergunning voor studie. Aan de studenten was verder een verhuisvergoeding toegezegd van 7750 euro netto, die ze niet hebben ontvangen.

In de praktijk liepen de studenten 16 uur per week stage bij zorginstellingen (thuiszorg en verpleeghuiszorg). Daarnaast werkten zij 16 uur per week in loondienst. In deze 32-urige werkweek werden de bijbaanuren en stage-uren gevuld met grotendeels dezelfde werkzaamheden bij dezelfde zorginstelling. De studenten werden voor het werk in loondienst en voor de stage-uren na de eerste periode dat ze er werkten, vaak ingezet als VIG en niet als 'helpende'. De financiële vergoeding die een zorginstelling ontvangt van de verzekeraar ligt hoger voor de functie VIG, dan voor de functie 'helpende'. De TWV was afgegeven voor de functie 'helpende'.

De zogeheten stage-uren betroffen eigenlijk reguliere arbeid waarvoor de werkgever in ieder geval minimumloon had moeten betalen. Naast de 32 stage- en werkuren, volgden de studenten nog twee dagen onderwijs. Eén dag in de week waren zij vrij. De studenten kregen een reiskostenvergoeding die niet toereikend was, en alle studenten moesten op eigen kosten een rijbewijs halen zodat ze in de thuiszorg konden werken. Dat was voorafgaand aan de komst naar Nederland niet gemeld. Bovendien behoort een werkgever het rijbewijs te betalen wanneer een werknemer voor de werkgever moet kunnen rijden. De huisvesting was geregeld en in dit geval redelijk te noemen qua gebouw/hygiëne. Wel viel op dat meerdere studenten niet zelfstandig mochten/konden wonen, maar met meerdere mensen een kamer moesten delen en dat zij naar verhouding een onredelijk hoge huur betaalden. Voortijdig stoppen met de opleiding was lastig, omdat de studenten in dat geval een boete van €9200 euro zouden moeten betalen⁴⁸. Dit komt neer op 3 keer een gemiddeld jaarsalaris in Indonesië. Het verliezen van de verblijfsvergunning bij niet presteren (opleiding/stage) maakte dat de studenten zich in een afhankelijke positie bevonden ten opzichte van werkgever en onderwijsinstelling.

Op dit moment is het grootste deel van de studenten gestopt met de opleiding en worden er geen nieuwe studenten meer geworven voor de opleiding. Enkele studenten die al in Nederland waren en de opleiding nog wel volgen, hebben een aangepast programma.

Uit het onderzoek komt naar voren dat sprake is van overtredingen van de Wav, Wml en de Arbeidstijdenwet. Nadat de Arbeidsinspectie bij een van de instellingen onderbetaling vast had gesteld en de zorginstelling gesommeerd werd na te betalen, deed de instelling dit wel. Vervolgens informeerde de instelling de studenten hierover en gaven ze aan dat de studenten het betreffende bedrag binnen een week weer terug moesten storten. Wat de studenten ook deden.

⁴⁸ Dit was vastgelegd in een overeenkomst. Geen van de studenten heeft deze boete daadwerkelijk hoeven betalen.

Per student betaalden zowel de zorginstellingen als de onderwijsinstelling geld aan de bemiddelaar: respectievelijk 200 euro per week en 500 euro per jaar. Daarnaast betaalde de zorginstelling de studie en het predeparture traject.

Voorbeeld 3: Stage in land- en tuinbouw

De Nederlandse Arbeidsinspectie startte in 2019 onderzoek naar illegale tewerkstelling en onderbetaling van buitenlandse, hoogopgeleide stagiaires. Zij werden via een stichting tewerkgesteld bij agrarische bedrijven door heel Nederland. Het gaat om meer dan 100 stagiaires en meer dan 60 betrokken bedrijven.

De studenten kwamen zowel van binnen als van buiten de EER⁴⁹ en Zwitserland. Denk aan EU-lidstaten als Italië, Polen en Portugal, maar ook aan landen als Brazilië, Japan, Rwanda en Rusland. Een stichting koppelde eerst studenten die hier stage wilde lopen aan Nederlandse bedrijven in de agrarische sector. Vervolgens regelde de stichting de vergunningen (TWV of GVVA). De stichting kreeg geld van de werkgevers voor de bemiddeling en de begeleiding. De Stichting factureerde 52 euro per week per student aan de verschillende werkgevers. De betrokken werkgevers betaalden de studenten een stagevergoeding.

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat studenten onder valse voorwendselen naar Nederland zijn gehaald. Hen was een stageplek beloofd waarin onderzoek gedaan kon worden voor de eindschrijft voor hoger onderwijs. In de praktijk was daar geen sprake van en zijn ze in Nederland als volwaardige werknemers werden ingezet. De werkzaamheden pasten niet bij het doel waarvoor de TWV was verstrekt, namelijk stage-activiteiten van een bepaald opleidingsniveau. De werkzaamheden die zij volledige dagen moesten verrichten, waren bijvoorbeeld het plukken van tomaten, oogsten van aardappels of melken van koeien.

De werkgevers betaalden minder dan het WML-loon aan de studenten/werknemers. Hoeveel lager dat bedrag was dan het WML-loon, verschilt per werkgever. De onderbetaling lag tussen de 30 tot 70 procent. De Arbeidsinspectie constateert dat de betrokken werkgevers en de stichting de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) overtraden door deze studenten van buiten de EER en Zwitserland illegaal te laten werken. De betrokken werkgevers hebben boetes ontvangen. De boete voor de stichting bedraagt 111.000 euro. Daarnaast hebben de studenten van binnen en buiten de EER en Zwitserland een stagevergoeding ontvangen, terwijl zij op basis van hun werkzaamheden in ieder geval recht zouden hebben gehad op het wettelijk minimumloon. Het verschil zal door de werkgevers moeten worden gecompenseerd en verder zal de Arbeidsinspectie een boete opleggen voor overtreding van de Wet minimumloon (Wml). Hiervoor zijn nabetalingsverplichtingen opgelegd en in sommige gevallen ook een last onder dwangsom. Verder heeft de Arbeidsinspectie boetes opgelegd voor overtreding van de Wet minimumloon (Wml).

Wat ziet de Arbeidsinspectie in de praktijk?

De Arbeidsinspectie ziet dat krapte op de arbeidsmarkt een drijfveer vormt voor bemiddelaars en werkgevers om hoogwaardige arbeidskrachten van buiten de EER en Zwitserland al dan niet onder valse voorwendselen naar Nederland te halen.

Bemiddelaars ontwikkelen verdienmodellen waarbij zij goed opgeleide, deskundige arbeidskrachten of vakkrachten naar Nederland halen op basis van specifieke regelingen, zoals de kennismigrantenregeling en Aziatische Horecaregeling of voor een stage. Bemiddelaars regelen doorgaans de werving van deze arbeidskrachten evenals de benodigde vergunningen (en ontvangen daar ook vergoedingen voor), maar blijven bij overtredingen vaak buiten schot. Dat bemiddelaars veel geld kunnen verdienen aan dit soort constructies, blijkt onder andere uit de rechtszaak die

⁴⁹ Europese Economische ruimte

bemiddelaar x uit het voorbeeld van de Indonesische studenten heeft aangespannen tegen de hogeschool vanwege het voornemen om de verpleegkundigenopleiding voor Indonesische studenten stop te zetten. De bemiddelaar geeft aan hierdoor 50 miljoen euro schade te lijden.⁵⁰ Voor bemiddelaars is vaak uitsluitend de winst die zij maken van belang, al dan niet in combinatie met het zorgen voor een eigen continue stroom van inkomsten. Voor de werkgevers die de mensen inhuren, speelt ook mee dat ze door inzet van arbeidskrachten uit derde landen een tekort aan arbeidskrachten willen oplossen. Daarnaast is het mogelijk om arbeidskosten te drukken door mensen meer uren te laten werken, minder loon uit te betalen of de werknemers geld contant te laten terugbetalen.

De Arbeidsinspectie komt in dit soort zaken vaak tegen dat de arbeidskracht:

- niet bij de onderneming werkt die de vergunning heeft aangevraagd, maar bij een ander bedrijf;
- andere werkzaamheden verricht dan waarvoor de vergunning is verleend;
- geen loon ontvangt of het loon contant moet terugbetalen aan de werkgever;
- te weinig loon ontvangt;
- veel meer uren werkt dan op de vergunning staat zonder daarvoor betaald te worden;
- ook voor huisvesting afhankelijk is van werkgever of bemiddelaar.

Daarnaast ziet de Arbeidsinspectie stagiairs die ingezet worden voor regulier werk. Arbeidsmigranten zijn zeer afhankelijk van hun werkgever, zij durven niet goed voor zichzelf op te komen en betere lonen of arbeidsomstandigheden eisen. Zij kennen hun rechten niet en zijn bang hun baan en huisvesting te verliezen, plus hun recht op verblijf in Nederland. Terugkeer naar huis is vanwege de daarbij komende kosten vaak lastig. Maar ook culturele aspecten, zoals schaamte, kunnen daarbij een rol spelen.

Arbeidsmigranten van buiten de EER⁵¹ en Zwitserland van wie de werkgevers de Wav overtreden, kunnen dakloos raken en/of in de illegaliteit verdwijnen als hun vergunning wordt ingetrokken. Stagiaires lopen het risico dat zij hun opleiding niet kunnen afronden en niet het loon betaald krijgen waar zij recht op hebben. In voorkomende gevallen kan hun verblijfsstatus worden ingetrokken wanneer bewezen is dat de verblijfsvergunning niet wordt gebruikt waarvoor deze is bedoeld. Vanuit breder perspectief ziet de Arbeidsinspectie steeds weer dat dit type private verdienmodellen ondernemers veel oplevert, maar de maatschappij veel kost, onder meer door de grote druk op de woningmarkt en voorzieningen (onderwijs, zorg, hulpverlening). Die externe effecten worden niet ingeprijsd in de private verdienmodellen.

Relevante wet- en regelgeving

Tussen 1 oktober 2019 en 1 oktober 2022 was er een structurele regeling voor GVVA's⁵² voor werkgevers in de Aziatische horecasector. Dit hield in dat voor deze sector een soepelere arbeidsmarkttoets gold. Hierdoor konden Aziatische restaurants in Nederland eenvoudiger gespecialiseerde koks van buiten de EER en Zwitserland tewerkstellen. Naar aanleiding van signalen over mensenhandel en/of mensensmokkel is de regeling per 1 januari 2022 beëindigd voor nieuwe aanvragen vanuit het buitenland⁵³. Eind 2022 is besloten de regeling definitief te laten vervallen, mede naar aanleiding van de rapportage Aziatische horeca van de Arbeidsinspectie.

⁵⁰ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/avans-eist-miljoenen-van-oud-zakenpartner-om-mislukte-opleiding-met-indonesische-studenten-40-procent-zonder-diploma-uitgestroomd/>

⁵¹ Europese Economische ruimte

⁵² Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid

⁵³ Wel was er nog sprake van verlengingen. Vanaf 1 juli 2024 heeft UWV geen positief advies meer gegeven voor de Aziatische horeca.

Om in Nederland werkervaring op te doen of stage te lopen (bijvoorbeeld als onderdeel van een studie in het buitenland) heeft iemand een gecombineerde verblijfsvergunning voor verblijf en arbeid (GVVA)⁵⁴ nodig. Werkgevers moeten deze vergunning aanvragen bij IND. Een belangrijke voorwaarde is dat de stage niet in de plaats komt van een reguliere baan. Mensen van buiten de EER en Zwitserland kunnen tot twee jaar na het afronden van hun studie op HBO-/WO-niveau nog naar Nederland komen voor een stage of werkervaringsplek. Ook dan moet de werkgever een GVVA aanvragen en mag de stage of werkervaringsplek niet in de plaats komen van een reguliere baan. Als iemand van buiten de EER⁵⁵ en Zwitserland in Nederland een HBO- of WO-opleiding wil volgen, is het de onderwijsinstelling die als erkend referent voor deze persoon bij de IND een verblijfsvergunning voor studie aanvraagt. Studenten mogen naast hun studie maximaal 16 uur per week (of voltijds in juni, juli augustus) in loondienst werken, mits de werkgever een werkvergunning (TWV) voor hen heeft.

Als studenten in het kader van hun Nederlandse opleiding stage lopen, hoeft de werkgever die de stage biedt hiervoor geen tewerkstellingsvergunning te hebben. Wel is in de Wav vastgelegd dat er een stageovereenkomst gesloten moet worden tussen de stagiair, de stage biedende werkgever en de onderwijsinstelling. Hierin zijn afspraken gemaakt over de taken van de stagiair, de leerdoelen, de arbeidstijden, de duur van de stage en onkostenvergoedingen en is voorzien in een ongevallen- en aansprakelijkheidsverzekering.

⁵⁴ Bij maximaal 90 dagen een TWV bij UWV

⁵⁵ Europese Economische ruimte

