

Vergaderjaar 2025–2026

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2025

In het commissiedebat over Gezond & Veilig Werken en het commissiedebat over Arbeidsmigratie is toegezegd uw Kamer te informeren over de Bouwplaats-ID (Kamerstuk 29 861, nr. 167).¹ Deze brief gaat hierop in. Ook wordt met deze brief toegelicht hoe invulling is gegeven aan een tweetal moties² en wordt uw Kamer geïnformeerd over de mogelijkheid om huisvestingskosten in te houden op minimumloon.

Met de Bouwplaats-ID wordt een gegevens- en informatiesysteem bedoeld dat op een centrale plek digitale informatie verbindt van bouwprojecten en -plaatsen en van partijen die daar samenwerken: werkgevers, onderaannemers, werknemers, zelfstandigen, opdrachtgevers. Dit vraagt dat iedereen die op een bouwplaats werkt zich elke dag aan- en afmeldt in een elektronisch systeem. Het identificeren en registreren van eenieder die een bouwplaats betreedt, heeft tot doel bij te dragen aan een veilige werkplek en problemen rond onder meer illegale tewerkstelling en onderbetaling tegen te gaan. Gezond, veilig en eerlijk werk zijn belangrijke doelen, die vanzelfsprekend van harte kunnen worden onderschreven, maar een wettelijke verplichting is om uiteenlopende redenen onwenselijk en niet proportioneel.

Het dossier vindt zijn oorsprong in de cao Bouw en Infra uit 2015 met afspraken over identificatie en toegang tot de bouwplaats. Sindsdien zijn in de markt meerdere ID-systemen ontstaan en is mijn ministerie zowel vanuit uw Kamer als door sociale partners meermaals verzocht te verkennen of het mogelijk is om de Bouwplaats-ID verplicht te stellen met een wettelijke basis, onder meer voor verwerking van persoonsgegevens. Hiernaast is ook gekeken naar lopend Europees onderzoek naar «Social

¹ Toezegging in debat Arbeidsmigratie, 11 september 2025 en debat Gezond en Veilig Werken, TZ202410-087

² Kamerstukken II, 2020/21, 29 861, nr. 61 en Kamerstukken II 2021/2022, 25 883, nr. 441

ID-cards» in de bouwsector (zie bijlage 1). Er kan worden geconcludeerd dat een wettelijke verplichting van de Bouwplaats-ID niet opportuun is.

Verkenning mogelijkheden bouwplaats-ID

Juridische afweging

Cao-partijen zien graag dat de Bouwplaats-ID verplicht wordt voor iedereen die arbeid gaat verrichten op de bouwplaats. De eerste route die is verkend, is of algemeenverbindendverklaring (avv) van cao-afspraken hierover mogelijk is.

Daarmee zouden de afspraken gelden voor alle partijen die onder de werkingssfeer van de cao vallen en niet enkel voor de direct met de cao gebonden werkgevers.

In 2019 is gebleken dat niet mogelijk was om de afspraak over de Bouwplaats-ID te avv'en, omdat er geen wettelijke grondslag was voor de beoogde gegevensverwerking en -uitwisseling die op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vereist is. Daarnaast is de reikwijdte van een avv beperkt, omdat die alleen voor de werkingssfeer van de cao Bouw & Infra geldt; schilders, keuken-installateurs of zzp'ers vallen daarbuiten. Zonder wettelijke grondslag zijn cao-afspraken over de Bouwplaats-ID of vergelijkbare systemen dan ook niet avv-baar.

Daarom zijn ook de mogelijkheden bekeken van een verplichting in de wet om de reikwijdte te verbreden en de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking te realiseren. Zoals altijd bij nieuwe wetgeving is onderzocht of het beoogde middel – in dit geval de verplichte Bouwplaats-ID – bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen, en wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid. Is er voldoende rechtvaardiging om ondernemingen en werkenden op een bouwplaats te onderwerpen aan een verplichte registratie? De conclusie is dat dat niet zo is. Enerzijds leidt verplichte registratie niet direct tot een verlichting van problemen op bouwplaatsen aan de voorkant.³ Het aanmelden op een bouwplaats geeft geen garantie op eerlijk en veilig werk.⁴ Anderzijds is het ook lastig te beargumenteren waarom problemen niet op een andere wijze kunnen worden opgelost dan met een identificerende pas. Een bij wet verplichte Bouwplaats-ID is een te ongericht instrument om problemen op de bouwplaats op te lossen en dit instrument is dus niet proportioneel.

Met het Bouwplaats-ID systeem worden persoonsgegevens verwerkt. Dit vergt een wettelijke grondslag op grond van de AVG, zo heeft de Autoriteit Persoonsgegevens aanbevolen. Er bestaan wettelijke bepalingen op basis waarvan een werkgever, opdrachtgever of hoofdaannemer bepaalde gegevens moet of mag verzamelen, maar om al die gegevens in een centraal systeem te registreren en verwerken moet een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Voor een wettelijke grondslag is een belangenafweging nodig tussen enerzijds het belang van doelstellingen van registratie en anderzijds die van de privacy van de werknemers en andere betrokkenen. Er is onvoldoende aangetoond waarom registratie een oplossing is voor de problemen en of het reëel is dat de beoogde doelstellingen met de registratie worden bereikt.

³ Enkel bij afgeschermdde bouwplaatsen heeft het een onderscheidende functie voor identificatie en toegang tot de bouwplaats voor aanvang van het werk. Controlemogelijkheden áchteraf kunnen zijn gericht op opgebouwde uren, verplichte training en werkervaring en afdwingen van cao-bepalingen en opgebouwde rechten.

⁴ Inchecken op de bouwplaats betekent niet dat degene die het werk uiteindelijk uitvoert daartoe is gekwalificeerd.

Alles bijeengenomen leidt dit ertoe dat op dit moment onvoldoende wordt gerechtvaardigd om ondernemingen en werkenden via een wettelijke verplichting te onderwerpen aan de Bouwplaats-ID. Ook het inrichten van een pilot, zoals verzocht in de eerdergenoemde motie⁵, blijkt niet mogelijk zonder verdere inrichting van een (wettelijk) systeem.

Andere routes

Dit neemt niet weg dat doelen voor eerlijk, gezond en veilig werken buiten kijf staan. Er zijn evenwel ook andere, meer haalbare en effectieve routes om die te bereiken.

– Deelname op basis van vrijwilligheid

Deelname aan de Bouwplaats-ID op basis van vrijwilligheid, zoals in diverse Europese landen wordt gedaan, is een optie. Dan sluit de onderneming of werknemer een contract met de uitvoerende instantie van de Bouwplaats-ID.

In Zweden wordt hier bijvoorbeeld gebruik van gemaakt, waar bedrijven en gemeenten aanvullende afspraken maken en toegang tot de bouwplaats kan worden ontzegd als er niet wordt voldaan aan het identificatiesysteem.

– Diverse initiatieven gestart

Inmiddels bestaan ook diverse alternatieve systemen in de sector waarmee eerlijk en veilig werken op de bouwplaats wordt geborgd. En sinds 1 april 2019 is de Generieke Poortinstructie (GPI) verplicht op alle bouwplaatsen in Nederland voor alle bedrijven die zijn aangesloten bij de Governance Code Veiligheid in de Bouw.⁶ Hierin werken opdrachtgevers en opdrachtnemers samen om de veiligheid in de gehele keten te verbeteren. Betrokken partijen zijn zelf in staat eigen normen te stellen en hierop toe te zien.

– Verplichting via contracten

Partijen kunnen in contracten met (onder)aannemers een verplichte Bouwplaats-ID opnemen. Via een kettingbeding in de contracten kan dan de Bouwplaats-ID verplicht worden gesteld van contract op contract. Dit is een contractuele verplichting voor de onderneming die partij is bij het contract.

Het is dan geen verplichting voor de werknemer of zelfstandige, maar in een arbeidscontract of overeenkomst van aanneming kunnen wel bepalingen worden opgenomen die verwerking van gegevens vergen. Op grond van de AVG moet de werknemer of zelfstandige toestemming geven voor het gebruik van die persoonsgegevens.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat een allesomvattende Bouwplaats-ID niet proportioneel is. Daarbij komt dat de door cao-partijen gekozen doelstellingen van de Bouwplaats-ID breed geformuleerd zijn. Het is aannemelijk dat er minder ingrijpende manieren of alternatieve, al bestaande, systemen zijn om die te bereiken. Betrokken partijen bij de sector kunnen kijken naar een eigen systeem met een beperktere reikwijdte en zonder wettelijk verplicht karakter.

⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 29 861, nr. 61

⁶ Bouw-, utiliteits-, infra-, en installatiebedrijven. Zie ook <https://gc-veiligheid.nl/>

Een stevige argumentatie ontbreekt om een inbreuk op de privacy van werkenden en andere betrokkenen te rechtvaardigen. Dat alles maakt dat onvoldoende grond bestaat om ondernemingen en werkenden via wetgeving te onderwerpen aan een wettelijke verplichte Bouwplaats-ID.

Inhoudingsmogelijkheid huisvestingskosten op wettelijk minimumloon

Uw Kamer is per brief geïnformeerd dat de inhoudingsmogelijkheid op het wettelijk minimumloon voor de betaling van huisvestingskosten stapsgewijs zou worden afgebouwd vanaf 1 januari 2026.⁷

De eerder uitgevoerde verkenning liet zien dat aan de inhoudingsregeling in de praktijk verschillende kanten zitten. Enerzijds vergroot de regeling de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgevers en kan zij bijdragen aan een onwenselijk verdienmodel. Anderzijds faciliteert de inhoudingsmogelijkheid arbeidsmigranten en werkgevers en biedt ze enige grip op de huisvesting van arbeidsmigranten, onder andere doordat er voorwaarden aan de kwaliteit en de prijs worden gesteld. Deze maatregel moet worden gezien in het bredere perspectief van de verbetering van de positie van arbeidsmigranten.

Het risico bestaat namelijk dat afschaffing van de inhoudingsmogelijkheid op dit moment nadelige gevolgen heeft voor de arbeidsmigrant, gelet op de slechte situatie op de woningmarkt en op het gegeven dat de uitvoering van de maatregelen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten op het terrein van huisvesting zich nog moet bewijzen. Daarom wordt besloten om de inhoudingsregeling vooralsnog in stand te houden. De inhoudingsmogelijkheid wordt dus niet vanaf 1 januari 2026 stapsgewijs afgebouwd.

Inzet verdere verbetering positie arbeidsmigranten

Het blijft belangrijk om de positie van arbeidsmigranten te verstevigen door de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever te verminderen en onwenselijke verdienmodellen te beperken. Hiertoe zullen andere maatregelen bijdragen. Zoals de «Work in NL»-informatiepunten om arbeidsmigranten te informeren over hun rechten. Met het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) om de positie van kwetsbare arbeidskrachten, in het bijzonder ook arbeidsmigranten, te verbeteren.

En met het wetsvoorstel om de huurbescherming van arbeidsmigranten te verbeteren waar het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) momenteel aan werkt.

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

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, Kamerstuk 29 861, nr. 156 d.d. 6 februari 2025

EUROPESE VERKENING «SIDE-CIC» (TUSSENTIJDSE RESULTATEN)

In een mini-symposium op 8 september jl. werd onderzoek toegelicht naar «social ID cards» in Europese bouwsector. In dit EU-project getiteld Social Identity Cards in Construction (SIDE-CIC) worden systemen geïnventariseerd die in verschillende lidstaten bestaan in de bouwsector.⁸ Want ook in andere (EU-)landen speelt de discussie rondom een identificatiesysteem op de bouwplaats en de implementatie daarvan. Aangezien er binnen EU-lidstaten op verschillende manieren mee om wordt gegaan, hebben Europese sociale partners zoals de European Federation of Building and Woodworkers (EFBWW) en de Europese Bouwindustrie Federatie (FIEC) het initiatief genomen tot een gezamenlijk project. De eindresultaten worden in het derde kwartaal van dit jaar verwacht.

Doel Social ID

Systemen zoals de Bouwplaats-ID worden in Europa aangeduid als «Social Identity Cards». Ze hebben veelal als doel om zwartwerken tegen te gaan en transparantie en naleving van regels ten behoeve van veiligheid en gezondheid te bevorderen.

Verschillen in nationale uitvoering

De tussentijdse rapportage beschrijft 18 systemen in 16 EU-landen⁹ en onderzoekt de achtergrond van invoering, wettelijke kaders, technische functionaliteiten en databeheer. Ook worden onderlinge verschillen duidelijk. De onderzochte stelsels maken diversiteit in nationale arrangementen duidelijk, als ook gedeelde doelen. Sommige landen, zoals Letland en Estland, gebruiken digitale systemen voor urenregistratie, terwijl andere, zoals België en Oostenrijk, meer fysieke kaarten en minimale dataopslag hanteren. Daarnaast bestaat er verschil in geldigheidsduur van de toegepaste Social ID's.

De meeste systemen zijn beperkt tot de bouwsector, maar in Zweden is het uitgebreid naar andere sectoren zoals transport en schoonmaak. Verder hebben 12 van de 18 bekeken systemen een wettelijke grondslag. Het merendeel is gericht op identificatie en tegengaan van zwart werk. Andere grondslagen zijn opgenomen in cao's of in afspraken tussen werkgevers, (andere) sociale partners of gemeente. Landen met een systeem van elektronische registratie in de bouw hebben een wettelijke grondslag om bepaalde persoonsgegevens te kunnen gebruiken. Deze is nodig voor hun uitvoering van bestaande wettelijke taken. In Nederland zou een wettelijke grondslag specifiek voor de Bouwplaats-ID moeten worden ingevoerd.

In een aantal landen (waaronder Oostenrijk, Spanje, België) bestaat een systeem zonder landelijke wettelijke verplichting. De deelname is dan op basis van vrijwilligheid. Tijdens het bovengenoemde mini symposium over de Bouwplaats-ID werd door Europese sociale partners gesteld dat ook een systeem met een vrijwillig karakter op den duur verplichtend kan worden in gebruik, omdat ketenpartijen, zoals opdrachtgevers en aannemers, deze als vanzelfsprekend zullen gaan eisen van hun opdrachtnemers.

⁸ Mapping Report Social ID Cards Construction Sector, SIDE-CIC, <https://www.fiec.eu/>

⁹ Een systeem in Roemenië zou in ontwikkeling zijn, maar is nog niet opgenomen.

Tussentijdse conclusie(s)

Door systemen in kaart te brengen en te analyseren, legt SICE-CIC een basis voor de volgende fase van het project, waarbij haalbaarheid van een kader voor «interoperationaliteit» (samenwerking) tussen de diverse systemen in lidstaten wordt onderzocht. Het onderzoek benoemt het potentieel, maar schetst ook zorgen over privacy daarbij, vooral wanneer sprake is van grote hoeveelheden persoonlijke gegevens. Verschillen in soorten opgeslagen gegevens en verschillen in de wettelijke kaders voor de systemen maken interoperationaliteit complex.