

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/211397>

Please be advised that this information was generated on 2021-03-03 and may be subject to change.



# Oost-Europese werknemers en verkeersveiligheid

Verkenning aan de hand van ervaringen in Noord-Brabant

Herman Katteler | John Warmerdam



## OOST-EUPESE WERKNEMERS EN VERKEERSVEILIGHEID



# Oost-Europese werknemers en verkeersveiligheid

*Verkenning aan de hand van ervaringen in Noord-Brabant*

Herman Katteler  
John Warmerdam

30 mei 2008

De particuliere prijs van deze uitgave is €10,-  
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.  
Foto omslag: Nationale Beeldbank

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Katteler, Herman

Oost-Europese werknemers en verkeersveiligheid. Verkenning aan de hand van ervaringen in Noord-Brabant. / Herman Katteler, John Warmerdam - Nijmegen: ITS  
ISBN 978 – 90 - 5554 - 346 - 5  
NUR 740

Projectnummer: 2007492

Opdrachtgever: Provincie Noord-Brabant, Directie Economie en Mobiliteit

© 2008 Provincie Noord-Brabant / ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Provincie Noord-Brabant en het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Voorwoord

Sinds het jaar 2004 is het voor Oost-Europeanen eenvoudiger om in Nederland te werken. De toestroom van arbeidsmigranten is sindsdien al gestaag toegenomen. Vanaf 1 mei 2007 is de noodzaak vervallen voor een deel van de Oost-Europeanen om een werkvergunning aan te vragen. Vooral het aantal Poolse arbeiders is sindsdien sterk toegenomen.

Het openen van de grenzen en daarmee de toename in de komst van de Oost-Europeanen is vergezeld gegaan van nevenproblematiek. Het gaat om verschillende, maar met elkaar samenhangende problemen in de sfeer van arbeidsomstandigheden, huisvesting, welzijn, alcoholgebruik en daarmee samenhangende verkeersonveiligheid. Inmiddels is sprake van een problematiek die spraakmakend is in geheel Nederland, gegeven de grote aantallen – gesproken wordt over een orde van grootte van 120.000 ambulante werknemers.

De provincie Noord-Brabant ziet zich onder meer gesteld voor de vraag of aan de verkeersveiligheidsproblematiek extra aandacht geschonken moet worden en zo ja, hoe. De vraag komt voort uit het besef bij de GGA-regio Noord-Oost Brabant dat de aanwezigheid van vele tijdelijke buitenlandse werknemers een brede uitstraling heeft, zoals ook op huisvesting en leefklimaat. Mogelijk vraagt dit om een gecoördineerde benadering.

Op verzoek van de provincie Noord-Brabant heeft het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen een exploratief onderzoek uitgevoerd en een beeld geschetst van processen die optreden, de achtergronden ervan en dilemma's waarvoor bijvoorbeeld gemeenten zich gesteld zien. Ook de belangrijke rol die uitzendorganisaties spelen wordt belicht.

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd door drs. Herman Katteler en drs. John Warmerdam. Het onderzoek is namens de provincie Noord-Brabant op constructieve wijze begeleid door Miel van Kleef en Annemiek Langenhoff, beiden van de Directie Economie en Mobiliteit. Wij danken alle partijen die in gesprekken het basismateriaal hebben geleverd voor het hier geschetste beeld van de problematiek.

Dr. Jeroen Winkels  
directeur





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	v
<b>Samenvatting</b>	ix
<b>1 Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek</b>	1
<b>2 Doel en opzet van het onderzoek</b>	3
2.1 Doel van het onderzoek	3
2.2 Opzet van het onderzoek	3
<b>3 Empirische evidentie voor verkeersonveiligheid?</b>	5
3.1 Verkeer: rijden onder invloed	5
3.2 Rijvaardigheid	11
3.3 Voertuigkwaliteit	12
<b>4 De rol van uitzendorganisaties/werkgevers</b>	15
4.1 Uitzendorganisaties	15
4.2 Primaire taak en werkwijzen	19
4.3 Flankerende maatregelen	23
<b>5 De rol van toezichthouders en gemeenten</b>	29
5.1 De organisatie van toezicht en handhaving	29
5.2 Waarnemingen	31
<b>6 Huisvesting en leefsituatie</b>	35
6.1 Beleid	36
6.2 Tussen beleid en alledaagse praktijk	38
6.3 Voortschrijdend inzicht	43
6.4 Woonklimaat en vrije tijd	45
<b>7 Perspectief</b>	47
7.1 Verwachtingen	47

<b>8 Conclusies en aanbevelingen</b>	51
8.1 Conclusies	51
8.2 Aanbevelingen	53
8.3 Onderzoeksvragen	57
<b>Afkortingen</b>	59
<b>Referenties</b>	61
<b>Gesprekspartners</b>	63

## Samenvatting

Nederland heeft een tekort aan arbeidskrachten, althans voor bepaald soort werk. Buitenlandse werknemers zijn bereid tijdelijk huis en haard te verlaten en hier tegen voor hen relatief forse beloning de leegte te vullen. Het gaat om grote aantallen tijdelijke werknemers. De meest recente schatting spreekt over 120.000 Oost-Europeanen, gemakshalve door Nederlanders meestal aangeduid als ‘Polen’, terwijl het gaat om diverse nationaliteiten. Voor de gemiddelde burger manifesteert de problematiek zich bij regelmaat in berichtgeving over een verkeersongeval waar een buitenlandse werknemer bij betrokken is of over een ontoelaatbare huisvestingssituatie.

Het verschijnsel tijdelijk buitenlandse werknemers doet zich in bepaalde delen van het land meer voor dan in andere. Zo ook in Noord-Brabant. Soms worden in regionaal verband de handen ineengeslagen om in onderlinge afstemming problemen te bestrijden en tot consistent beleid te komen, soms ook staat men aan het begin van een traject om het verschijnsel goed in beeld te brengen. Naar aanleiding van een vraag vanuit een aantal gemeenten in Noord-oost Brabant heeft de provincie Noord-Brabant het initiatief genomen het verschijnsel van ambulante Oost-Europese werknemers in beeld te brengen. Met als vertrekpunt de verkeersonveiligheid die samenhangt met vermeend alcoholgebruik maar met als oogmerk de problematiek in zijn gehele context van tewerkstelling, huisvesting en leefklimaat te bezien.

Op verzoek van de provincie Noord-Brabant heeft het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen informatie verzameld en geordend om het verschijnsel ‘handen en voeten te geven’. Met als uiteindelijk doel handvaten te krijgen voor een benadering van de problematiek door de provinciale overheid én andere betrokken partijen. In dit exploratieve onderzoek – vooral kwalitatief-beschrijvend – wordt op basis van gesprekken met betrokken organisaties een beeld geschetst van processen die optreden en de achtergronden ervan.

Met name waar het gaat over verkeersveiligheid is ook gezocht naar cijfermateriaal. Uit het spaarzame cijfermateriaal dat over verkeersongevallen ter beschikking staat, kan niet worden afgeleid dat Oost-Europeanen meer dan gemiddeld betrokken zijn bij ongevallen. Ook informatie over eisen die in Polen aan voertuigen worden gesteld geeft geen aanleiding te denken dat de verkeersveiligheid in het geding is. Ongevalcijfers zijn overigens nog niet beschikbaar voor de periode, sinds 1 mei 2007, dat het principe van vrij verkeer van werknemers uit de zogeheten MOE-landen is ingegaan.

Overigens waren vóór die tijd ook al veel ambulante buitenlandse werknemers in ons land te werk gesteld.

Het onderzoek constateert dat er een aanmerkelijk verschil is in betrokkenheid bij de problematiek. Woningcorporaties lijken nog vrij ver van de problematiek af te staan en zich afzijdig te houden. Uitzendorganisaties, met name de grotere, én de brancheorganisaties van uitzenders nemen bepaald hun verantwoordelijkheid en zijn een toonbeeld van zelfregulering. Als werkgever bekommeren zij zich uitdrukkelijk om de tewerkstelling te ondersteunen met gunstige condities, in de sfeer van voorlichting, begeleiding, huisvesting, leefklimaat én verkeer en vervoer. Hun geïntegreerde benadering en aandacht voor de problematiek biedt waardevolle aanknopingspunten voor de andere partijen, inclusief de overheid.

Wat wel zorgen baart is dat een niet onbelangrijk deel van de ambulante buitenlandse werknemers zijn weg in Nederland vindt via werkgevers en uitzenders – die vaak als werkgever opereren – die het minder nauw nemen met de zorg voor optimale werken wooncondities, laat staan eisen stellen aan rijvaardigheid of voertuigen. Voor zover negatieve berichten over incidenten of structureel foute situaties opduiken, vallen deze naar alle waarschijnlijk aan deze marktsegmenten toe te schrijven. Het onderzoek heeft zich vooralsnog beperkt tot het bonafide deel van de uitzendmarkt dat circa 70 procent voor zijn rekening neemt.

Naast een beschrijving van de werkwijze van uitzendorganisaties schenkt het onderzoek aandacht aan de huisvesting van buitenlandse werknemers, zowel in termen van het beleid, inclusief dilemma's, als in de zin van discrepanties tussen beleid en dagelijkse praktijk. Ook benoemt het onderzoek mogelijke of waarschijnlijke ontwikkelingen met als boodschap dat de problematiek niet slechts een korte termijnzaak is.

Het onderzoek constateert dat een gezamenlijk optrekken van partijen met een integrale benadering van onderling verweven zaken als werk, wonen en welzijn nog achterwege blijft. Dat geldt in zijn algemeenheid, maar ook bijvoorbeeld binnen een partij als de gemeenten die hun toezicht onderling noch qua beleid noch qua uitvoering afgestemd hebben. De rapportage sluit af met conclusies en aanbevelingen, geordend naar strategische en naar meer praktische aanbevelingen. Voor wat betreft het (doen) samenbrengen van partijen kan door de provincie bij uitstek een verbindende rol gespeeld worden. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Voor deze en andere partijen moet voorop staan dat de bestrijding van de problematiek het meest gediend is met een integrale benadering. Die integrale benadering omvat een gerichtheid én op een gezamenlijke strategie van diverse betrokken partijen én op het in onderlinge samenhang bezien van aspecten als tewerkstelling, arbeidsomstandigheden, huisvesting, leefklimaat, welzijn, verkeer en vervoer.

# 1 Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek

## Achtergrond

In Nederland is sprake van een forse groei van het aantal werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen (de zogeheten MOE-landen). De economische situatie en de werkloosheid in het thuisland worden als voornaamste oorzaken gezien van die groei. Maar ook andere factoren spelen mee. Een recent rapport noemt de moeilijk vervulbare vacatures in de Nederlandse tuinbouw, de opmars van de internationale arbeidsbemiddeling door uitzendbureaus en de versoepeling van het toelatingsbeleid dat resulteerde in vrij werknemersverkeer (van den Berg e.a., 2007). Als gerefereerd wordt aan de economische situatie in het thuisland, doelt men impliciet op het verschil in economische situatie tussen dat land en Nederland. Illustratief is het verschil in minimumloon. Bedraagt dat in landen als Hongarije en Polen circa € 250 per maand en in landen als Slowakije, Litouwen en Letland nóg minder, namelijk rond de €200, in Nederland gaat het om een veelvoud daarvan en wel om €1.300 per maand (Eurostat, 2007), dus al gauw om het vijf-zesvoudige.

Per 1 mei 2007 is het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen ingegaan. Niet alleen nadien, maar ook voordien reeds waren er grote aantallen tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten werkzaam op de Nederlandse arbeidsmarkt. De structurele omvang daarvan en vooral de groei daarvan in de periode voorafgaand aan het 'open stellen van de grens' zijn zichtbaar in CWI-cijfers (bewerking ITS) die de illegaal tewerkgestelden buiten beschouwing laten:

*Tabel 1.1 – Verleende tewerkstellingsvergunningen in Nederland, top-15*

	2004	2005	2006	2007
tuinbouwwerk	14.382	20.911	38.666	(54.932)*
productiewerk	1.935	1.438	4.646	
13 andere werksoorten	9.425	13.019	21.857	
totaal top-15	**25.742	35.368	65.169	
toename 2004=100	100	137	253	(382)

\* Fictief jaarcijfer voor 2007 uitgaande van het aantal vergunningen verleend in het eerste kwartaal van 2007 (waarna het vrije verkeer-regiem inging).

\*\* Het totale aantal voor het jaar 2004 bedraagt 44.113.

Polen zijn zeer sterk vertegenwoordigd bij de afgegeven vergunningen. In het kwartaal vóór het vervallen van de plicht tot het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning behoorde niet minder dan 83 procent daarvan toe aan Polen. In dat verband verwijst men als verklarende factor naar het feit dat de afstand Polen-Nederland in een dag te bereizen is en het de Poolse werknemers gemakkelijk maakt eens in de zoveel weken naar huis te gaan.

Polen vormen ook de grootste groep buitenlandse startende ondernemers in het jaar 2006. In dat jaar zijn hier 3.350 Polen gestart als ondernemer (bron: Kamer van Koophandel, genoemd bij van den Berg e.a.).

Personen uit MOE-landen die hier (tijdelijk) komen werken maar niet komen wonen staan niet bij het bevolkingsregister ingeschreven. Bij het ontbreken van accurate statistieken over het aantal Midden- en Oost-Europeanen in Nederland moet worden volstaan met een schatting. Van den Berg et al. komen tot een schatting van '(minimaal) 100.000 tewerkgestelde MOE-landers in Nederland'. Deze orde van grootte wordt door de diverse partijen in het veld aangehouden als vermoedelijke omvang. Zo'n 73 procent zou laag opgeleid zijn terwijl ongeveer een kwart van mbo-niveau is.

### **Aanleiding tot het onderzoek**

Het openen van de grenzen en daarmee de toename in de komst van de Oost-Europeanen is vergezeld gegaan van nevenproblematiek. Het gaat om verschillende, maar met elkaar samenhangende problemen zoals gebrekkige arbeidsomstandigheden, slechte huisvesting, alcoholgebruik en daarmee samenhangende verkeersonveiligheid. De verkeersveiligheid is in het geding bij de voorstelbare vermoeidheid bij het per auto reizen van Polen naar Nederland, bij woon-werkverplaatsingen en ook bij het verplaatsingsgedrag in Nederland tijdens de vrije uren. Vermoedens dat dit vrijetijdsgedrag meer dan incidenteel verkeersonveilig is worden gevoed door de al dan niet terecht ontstane beeldvorming dat Oost-Europeanen op gezette tijden met te veel alcohol op achter het stuur zitten. Overigens wordt in de beeldvorming en het spraakgebruik doorgaans gerefereerd aan de Polen en niet zozeer aan MOE-landers in het algemeen.

## 2 Doel en opzet van het onderzoek

### 2.1 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel het betrekkelijk nieuwe verschijnsel van ambulante Oost-Europese werknemers in beeld te brengen, met dien verstande,

- dat het waar mogelijk inzoomt op de provincie Noord-Brabant;
- dat het weliswaar de gehele maatschappelijke context bestrijkt maar met de intentie in te zoomen op de daaraan gerelateerde problematiek van alcoholgebruik en verkeersveiligheid. Verkeer en verkeersveiligheid zijn immers afgeleiden van de sociaal-economische context. Het onderzoek bevat dus ook informatie over de huisvestingsproblematiek, het leven in groepsverband, vrijetijdsbesteding en arbeidsomstandigheden.

Het onderzoek is verkennend van karakter. Het is bij uitstek exploratief: het verkent de aard en zo mogelijk de omvang van de problematiek.

Het onderzoek dient niet om bepaalde hypothesen te testen of heel specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek heeft ook niet de pretentie om het verschijnsel Oost-Europese ambulante werknemers op landelijke schaal in beeld te brengen. Wel wordt landelijke informatie meegenomen voor zover dat licht doet schijnen op de Brabantse situatie.

### 2.2 Opzet van het onderzoek

Gegeven het exploratieve karakter vormde het verzamelen en ordenen van informatie de kern van het onderzoek. Twee wegen stonden daarbij ter beschikking: het gebruik van voorhanden informatie neergeslagen in publicaties en informatie rechtstreeks te verkrijgen bij spelers in het veld via face-to-face gesprekken. Het accent bij de gesprekken vormen de uitzendorganisaties. Zij spelen niet alleen een essentiële rol bij de werving van buitenlands personeel maar verenigen in zich ook diverse andere rollen. De twee belangrijkste daarbij zijn die van werkgeverschap en huisvester. Daarnaast treffen zij veelal diverse flankerende maatregelen om het verblijf van buitenlandse werknemers te faciliteren. Deze maatregelen beïnvloeden ook de condities voor het vervoer en het woon-werkverkeer en daarmee de verkeersveiligheid.

Het belang van uitzendorganisaties als veldpartij blijkt reeds uit de aantallen ambulante werknemers die via hen tewerk worden gesteld. Uitgaande van de in eerder onderzoek genoemde circa 100.000 werknemers uit MOE-landen c.q. Oost-Europeanen – inmiddels geschat op ongeveer 120.000 – verzorgen uitzendorganisaties naar verluidt bij benadering 70.000 gevallen. Binnen het uitzendveld opereren drie brancheorganisaties, elk een min of meer specifiek segment representerend. De globale structuur van de uitzendmarkt voor ambulante buitenlandse werknemers is weergegeven in tabel 2.1. De voor een gesprek gekozen uitzendorganisaties zijn gespreid over deze drie branche-organisaties.

*Tabel 2.1 – Structuur uitzendbranche m.b.t. MOE-landers*

brancheorganisatie	ABU	NBBU	VIA
kenmerk	overwegend grotere uitzendorganisaties	overwegend kleinere uitzendorganisaties	vooral grotere internationale uitzenders
aantal aangesloten ondernemingen	ca. 360	ca. 600	ca. 38
relatie met moe-landers	ca. een kwart van de ondernemingen drijft voor cruciaal deel op MOE-landers	opererend op regionale en vooral lokale schaal	gespecialiseerd op buitenlandse werknemers (>70% van de omzet)
gesprek gevoerd met	Otto Workforce	APN Work Support	P&E People SBA Euro

De bij de drie brancheorganisaties aangesloten uitzendorganisaties bestrijken gezamenlijk ongeveer 70 procent van de in Nederland werkzame buitenlandse werknemers. Dat betekent dat een niet onaanzienlijk deel van de ambulante buitenlandse werknemers werkt via ongeorganiseerde bedrijven. Tegelijk betekent dat naar alle waarschijnlijkheid ook dat de werkomstandigheden maar vooral ook de huisvesting van deze groep van 30 procent minder rooskleurig zijn. Het accent in het onderhavig onderzoek ligt op de eerstgenoemde categorie. Dit veroorzaakt vertekening in de weergave van de problematiek: ‘bad practises’ komen minder aan bod dan ‘good practises’.

Naast uitzendorganisaties – én een gesprek bij een brancheorganisatie – zijn gesprekken gevoerd met diverse partijen die elk een specifieke betrokkenheid bij de problematiek hebben: gemeenten, arbeidsinspectie, politie (zowel vanuit de optiek van handhaving als van verkeersveiligheid), verkeer-gerelateerde organisaties en een enkele corporatie. Bijlage A geeft nadere details.



## 3 Empirische evidentie voor verkeersonveiligheid?

### 3.1 Verkeer: rijden onder invloed

De provincie Noord-Brabant is de provincie met het hoogste aantal bestuurders van motorvoertuigen dat rijdt onder invloed van alcohol. Dit blijkt uit een landelijk-representatief onderzoek onder automobilisten in weekendnachten over de jaren 1999-2005<sup>1</sup>. In dat onderzoek wordt een bestuurder als overtreder aangemerkt als hij op straat de geldende alcohollimiet van 0,50 promille (grammen alcohol per liter bloed) overschrijdt<sup>2</sup>. Het percentage overtreders in Noord-Brabant is 3,9%. Het landelijk gemiddelde ligt op 2,8% (cijfers 2005). Cijfers over het jaar 2006 bevestigen dit beeld (4,1% versus 3,0% landelijk).

Binnen Noord-Brabant bestaan grote verschillen in de mate waarin bestuurders rijden onder invloed. De politieregio Midden- en West-Brabant heeft veruit het hoogste percentage overtreders, ook landelijk gezien: 5,8%. Brabant-Noord blijft met 1,7% overtreders duidelijk onder zowel het Brabantse gemiddelde als het landelijk gemiddelde. Brabant-Zuid-Oost bevindt zich met 3,2% overtreders op een positie boven het landelijk gemiddelde maar onder het Brabantse gemiddelde (cijfers 2005).

De dubieuze positie van Midden- en West-Brabant is geen incidenteel verschijnsel. Ook in de voorgaande zes jaren bewoog het percentage overtreders zich daar vaak op een relatief hoog niveau, namelijk 4 - 6 procent. De hoge mate van rijden onder invloed aldaar lijkt dus een structureel verschijnsel. In het jaar 2006 werd de lijn doorgezet met een eveneens relatief hoog percentage van 5.2%.

Het is de vraag of het lage percentage overtreders in de regio Noord een incidenteel of een structureel verschijnsel is. Het percentage was in 2005 weliswaar laag, maar de voorgaande jaren tonen een minder gunstig beeld (variërend van 2,8 tot 4,6% overtreders). Het lage percentage van 1,7 promille overtreders past in elk geval in de duidelijk dalende tendens sinds het jaar 2002. Brabant-Noord kon in 2006 dit lage niveau niet volhouden en kwam in dat jaar uit op een overigens nog relatief vrij laag niveau van 2.7%.

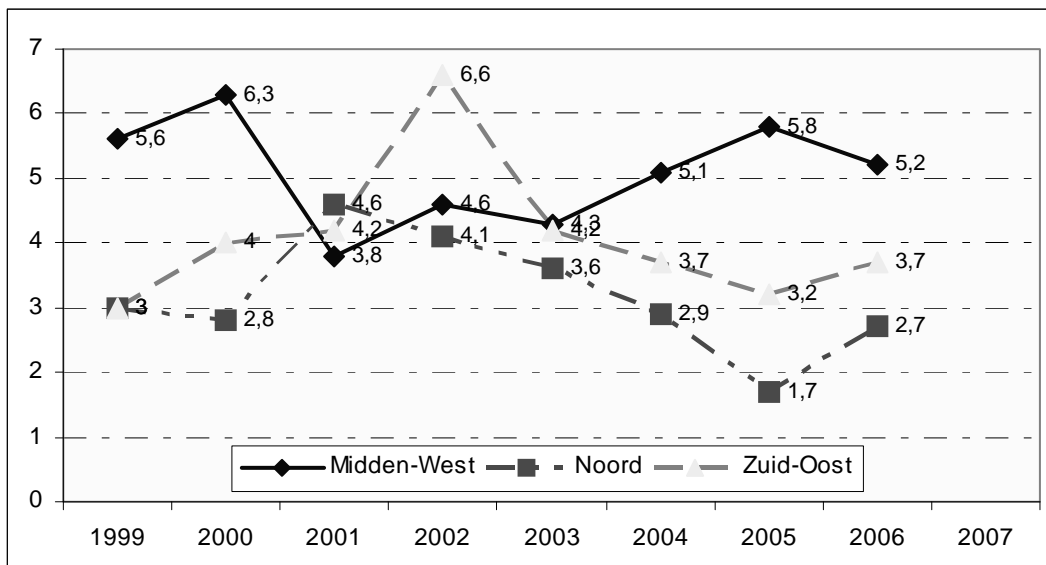
---

1 Het onderzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat (2006a) is gehouden in 25 politieregio's.

2 Bij politiecontroles op straat wordt een bestuurder pas vanaf 0.70 ‰ als potentiële overtreder aangemerkt. In genoemd onderzoek zijn de percentages overtreders als gevolg van de lagere promillage-grens dus hoger.

Brabant-Zuid-Oost laat sinds 2002 in grote lijnen een daling van het percentage overtredders zien, zij het dat voordien sprake was van een stijgende tendens; het jaar 2002 was daar wellicht een incidentele uitschieter. Figuur 1 geeft een en ander grafisch weer. Bij de cijfers tot en met 2005 past de kanttekening dat het de situatie betreft van vóór de openstelling van de grens voor Polen/Oost-Europeanen.

*Figuur 1 – Percentage overtredders alcohollimiet 0,5‰, per politieregio*

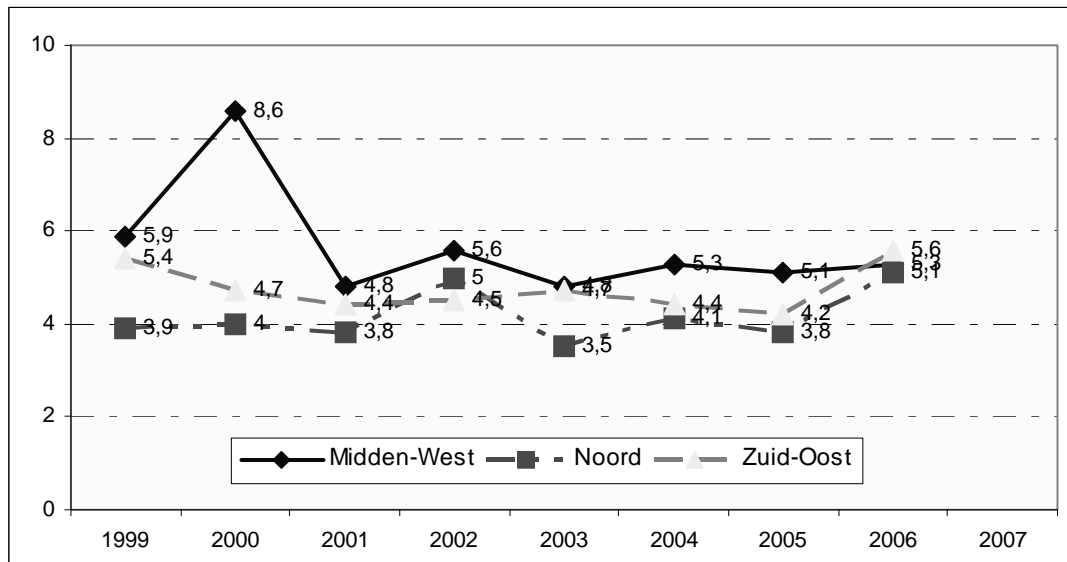


Voor Midden- en West Brabant geven de statistieken nog meer indicaties voor zorg. Het aandeel bestuurders dat een beduidend te hoog alcoholpromillage van >1,3 in het bloed heeft lag in de jaren 2004 en 2005 ruim boven de 1 procent: 1,5% in 2004 en zelfs 2% in 2005. Dat is royaal méér dan in alle andere politieregio's het geval was (doorgaans minder dan 1,0%). In het jaar 2006 was dat percentage extreme alcoholgebruikers in het verkeer lager, namelijk 0,7% (Brabant-Noord: 0,8%).

Een tweede, bijkomende indicatie is het gegeven dat onder het genoemde niveau van rijden onder invloed een categorie bestuurders schuilgaat die hebben gedronken maar nog juist onder de limiet blijven (0,2-0,5 ‰). Figuur 2 geeft daarvan een beeld. In Midden- en West-Brabant is de omvang van deze groep doorgaans eerder groter dan kleiner dan elders en het meet zich met Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland. In het jaar 2006 heeft het beeld echter een wijziging ondergaan: beide andere politieregio's in Noord-Brabant hebben zich in negatieve richting ontwikkeld en vertonen een niveau van rijden-met-alcohol-maar-onder-de-limiet dat min of meer gelijk is aan dat

in Midden- en West Brabant<sup>3</sup>. De vraag stelt zich of hier de meer massale komst van in Nederland werkzame Oost-Europeen zichtbaar wordt.

*Figuur 2 – Bestuurders juist onder de alcohollimiet van 0,5‰ (in %, weekendnachten)*



### *Ongevallen en alcoholgebruik*

Het is mogelijk een indicatie te verkrijgen voor de mate waarin Polen bij ongevallen betrokken zijn. En bovendien of er daarbij sprake was van alcoholgebruik. Uiteraard gaat het dan om de vraag of dat bovenkans is, namelijk méér dan Nederlanders. Ook kan worden bezien of er recentelijk sprake is van een toename van het aantal ongevallen (gegeven de grotere aantallen Poolse werknemers in het land). Door de politieregio Brabant-Noord zijn cijfers beschikbaar gesteld voor a) de periode 2002-2006 en b) voor het eerste halfjaar 2007. De cijfers hebben betrekking op Brabant-Noord. Wat betreft 2007 is voorzichtigheid bij de interpretatie geboden gelet op de in absolute zin lage aantallen<sup>4</sup>.

3 Cijfers over de jaren 2006 en 2007 voor de drie Brabantse politieregio's geleverd door de politieregio Brabant-Noord.

4 De absolute aantallen voor het 1e halfjaar van 2007 zijn met 2 vermenigvuldigd teneinde jaarcijfers te verkrijgen.

### *Aantal ongevallen*

In de driejaarlijkse periode 2004 tot en met 2006 vonden in Noord-Oost Brabant circa (45) ernstige ongevallen met alcohol plaats. Dat komt neer op 15 per jaar. Bezien kan worden of in 2007 dat aantal significant gestegen is. De ernstige ongevallen deden zich voor op doorgaande wegen (o.a. de A73), op secundaire wegen en binnen of aan de rand van woonkernen. Het aandeel ernstige ongevallen op de grote doorgaande wegen (A73 en Midden Peelweg) bedroeg circa (7)<sup>5</sup>.

Tabel 3.1 geeft de ontwikkeling in het jaarlijkse aantal ongevallen en slachtoffers weer (dus: ongeacht of alcohol in het spel was). Er kan vooralsnog niet geconcludeerd worden dat in 2007 een stijging van dat aantal plaatsvond. Eerder lijkt sprake van een afname.

*Tabel 3.1 – Aantal ongevallen Brabant –Noord en aantal betrokkenen bestuurders\**

	2002-2006	per jaar '02-'06	2007**	toename/ afname
totaal aantal ongevallen	15.923	2.654	2.310	- 13%
aantal betrokken bestuurders	29.437	4.906	4.330	-12%
aantal ernstig gewonden	2.402	400	430	+ 7,5%

\* Bron: Politieregio Noord-Brabant, bewerking ITS

\*\* Halfjaarcijfers 2007 opgehoogd naar 2007; het betreft dus een raming

Afgezien van een eventueel zich nog kerende tendens in het 2<sup>e</sup> halfjaar van 2007 is de onveiligheid op de Brabantse wegen, uitgedrukt in het aantal aanrijdingen/ongevallen, niet toegenomen. Wel is er een lichte tendens dat het aantal ernstig gewonden is toegenomen. Dat geldt overigens weer niet voor het totaal aantal geregistreerde slachtoffers.

### *Onder invloed en nationaliteit*

Een volgende indicatie is de nationaliteit van bestuurders die bij een ongeval betrokken waren. Cijfers hieromtrent staan in tabel 3.2. Het wekt geen verwondering dat meer dan 9 op de 10 bestuurders Nederlander is. In het jaar 2007 was dat nog meer dan in de jaren ervoor. Ook het aandeel Polen is (wat) toegenomen, namelijk van 1%

5 Bron: op kaart weergegeven locaties van (ernstige) ongevallen in Noord-Oost Brabant, verkregen via GGA Noordoost-Brabant.

naar 2%. In het eerste halfjaar ging het overigens om slechts twee Polen. Een dergelijk laag aantal mag niet tot te harde conclusies leiden.

*Tabel 3.2 – Nationaliteit van bestuurders betrokken bij een ongeval, Brabant-Noord\**

	%, periode 2002-2006	absoluut aantal gemidd. per jr	% in 2007	abs aantal op jaarbasis	toename/ afname
Nederlander	94,6	239	96,7	176	
Pool	1,0	2,5	2,2	4	
overige national.		11		2	
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>252</b>	<b>100%</b>	<b>182</b>	

\* Bron: Politieregio Noord-Brabant, bewerking ITS

Een laatste indicatie wordt verkregen door na te gaan hoe groot deel van degenen die bij een aanrijding betrokken waren daarbij onder invloed van alcohol reed (tabel 3.3).

*Tabel 3.3 – Percentage rijders-onder-invloed van bestuurders betrokken bij een ongeval, per nationaliteit, Brabant-Noord\**

	% in periode 2002-2006	% in 2007	abs aantal 2 <sup>e</sup> halfjr '07
Nederlanders	5,1	4,3	88
Polen	14,5	22,9	2
Britten	23,5	0 van 0	0
Duitsers	1,6	5,8	1

\* Bron: Politieregio Noord-Brabant, bewerking ITS

De cijfers suggereren een relatief hoog percentage Polen dat onder invloed reed en daarbij in een ongeval/aanrijding betrokken raakte: van de 10 Polen-betrokken-bij-een-ongeval was er in de periode 2002-2006 1,5 onder invloed van alcohol. In 2007 leek dat op te lopen tot 2. Bij Nederlanders was dat steeds een half persoon (dus op elke 20 een persoon). De getallen ten aanzien van de Britten geven weer hoe bij lage aantallen grote schommelingen kunnen ontstaan.

### *Vermoeidheid*

De veelal exclusieve aandacht voor het rijden onder invloed als goed meetbare en bovendien evidente oorzaak van ongevallen en risico's in het verkeer leidt de aandacht wellicht af van een ander type oorzaak van ongevallen. Ook vermoeidheid van de bestuurder speelt, naar men mag aannemen, een rol bij de vergrote ongevalskans. Dat zal zeker ook gelden voor Oost-Europese werknemers voor zover zij periodiek vanuit hun moederland naar Nederland reizen en juist hier in Nederland het laatste gedeelte van hun mogelijk vermoeiende reis afleggen. Juist ook indien Oost-Europese werknemers geregeld op en neer reizen zal hun behoefte om netto een zo lang mogelijk weekend thuis te hebben aanzetten tot weinig en korte rustperiodes, althans dat mag men verwachten.

Cijfers over al dan niet vermeende vermoeidheid zijn niet of nauwelijks beschikbaar. Uitgaande van politierapporten lijkt vermoeidheid slechts een marginale rol te spelen in de verkeersveiligheid. Dit heeft van doen met zowel meetbaarheid als onderrapportage door de bestuurder. De verminderde concentratie die ten koste gaat van de primaire rijtaak is in het beroepsgoederenvervoer wel voorwerp van onderzoek geweest, maar als zodanig een moeilijk meetbaar verschijnsel gebleken. Wel is aangetoond dat vermoeidheid leidt tot een verminderde handelingsbekwaamheid. Op basis van buitenlandse gegevensbronnen is eerder door de SWOV geconcludeerd dat bij 10 tot 15% van de ernstige ongevallen vermoeidheid (mede) een oorzaak is (Schagen, 2003). Er zou geen reden zijn om aan te nemen dat dit in Nederland wezenlijk anders ligt. Wel is aandacht gevraagd voor het probleem teneinde het te agenderen (Rijkswaterstaat - Adviesdienst Verkeer en vervoer (2006b)).

### *Overlast door dronkenschap*

Naast rijden-met-alcohol-op zijn er ook enkele andere signalen die (mede) in verband gebracht kunnen worden met de aanwezigheid en het gedrag van Oost-Europeanen. Dat betreft dan zaken als de overlast van of door dronkenschap, doorgaans buiten het verkeer. Er zijn cijfers beschikbaar over dergelijke overlast (bron: Jaarverslag 2006 van politieregio Brabant-Noord). Deze cijfers geven een algemeen achtergrondbeeld, zonder dat nog sprake was van de grote aantallen Oost-Europeanen die na 2006 naar Nederland kwamen. Tabel 3.4 geeft door ITS bewerkte cijfers uit het jaarverslag van politieregio Brabant-Noord (geregistreerde aantallen).

Tabel 3.4 – Rijden onder invloed en overlast door dronkenschap (absolute aantallen)

	overlast van/door dronkenschap			onder invloed in het verkeer		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
kleinere gemeenten*	111	71	108	174	190	163
stedelijke gemeenten**	166	196	187	500	508	470
totaal noord-oost	277	267	295	674	698	633

Bron: bewerking door ITS van gegevens jaarverslag 2006 Politie Brabant-Noord

\* Boxmeer, Cuijk, Grave, Landerd, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis

\*\* Oss, Uden, Veghel

De cijfers in tabel 3.4 geven geen aanleiding een systematische toename of een afname te constateren. Opmerkelijk is het duidelijke grotere aantal geconstateerde en geregistreerde gevallen van rijden onder invloed dan het aantal meldingen van overlast van of door dronkenschap. Dit reflecteert wellicht ook iets van een verschil in acceptatiegraad. De cijfers dienen overigens als achtergrondinformatie waartegen nog beschikbaar komende cijfers over het jaar 2007 geplaatst kunnen worden. In dat jaar kwam een grote stroom Oost-Europese arbeidskrachten Nederland binnen.

### 3.2 Rijvaardigheid

De vraag stelt zich in hoeverre buitenlandse werknemers uit Oost-Europa een andere rijvaardigheid bezitten, bijvoorbeeld gegeven tolerantere rij-exameneisen, dan Nederlandse bestuurders. Feit is dat een elders behaald rijbewijs geldt als gelijkwaardig bewijs van rijvaardigheid als een rijbewijs behaald in Nederland.

Dit laat nog onverlet dat specifiek beleid gevoerd wordt. Zo werd tot april 2005 voor buitenlandse rijbewijsbezitters die in Nederland wonen een versneld bijzonder examen (VBE) afgenomen. Dit relatief gemakkelijke examen was louter bedoeld om vast te stellen of bezitters van een buitenlands rijbewijs op een verantwoorde manier aan het Nederlandse verkeer zouden kunnen deelnemen. Gegeven het misbruik van deze regeling is het VBE afgeschaft.

CBR voert geen specifiek beleid met betrekking tot buitenlandse rijbewijsbezitters. Deze buitenlandse rijbewijsbezitters hebben de mogelijkheid om hun rijbewijs óf om te wisselen óf om regulier examen te doen. Voorwaarde voor omwisseling is dat het rijbewijs van een EU-land moet zijn en men ingeschreven moet staan in een Nederlandse gemeente en wel minimaal 185 dagen. Het gros van de Oost-Europese werknemers heeft een kortere verblijfsduur en meldt zich niet om ingeschreven te worden

in een Nederlandse gemeente. Dat is dus bij een verblijf van beperkte duur niet nodig (niet te verwarren met een werkvergunning).

Buitenlanders mogen gewoon op een Europees rijbewijs in Nederland rijden. Als men hier niet ingeschreven staat of wél ingeschreven maar korter dan 185 dagen, dan valt men onder de toeristenwet en is men vrij om te huren en te besturen.

Het CBR heeft geen indicaties voor een mindere rijvaardigheid onder de oost-Europeanen en al zeker niet indien men hier niet woonachtig is. Ook bij politieinstanties leven geen signalen die duiden op een (vermeende) mindere rijvaardigheid van Polen. Vanuit één van de Brabantse politieregio's wordt aangegeven dat de indruk heerst dat Oost-Europeanen, met name Polen, regelmatig de maximum toelaatbare snelheid overtreden en rood licht-overtredingen maken. Dit is zowel geconstateerd door het verkeershandhavingsteam als via camera's. Een en ander levert overigens problemen op voor het instellen van vervolging.

Nader onderzoek is gewenst waar het gaat om de gemiddelde rijvaardigheid van Oost-Europeanen en een vergelijking daarvan met die van Nederlandse rijbewijsbezitters. Hierbij gaat het meer om de eisen gesteld voor het verkrijgen van het rijbewijs dan om het feitelijk rijgedrag. In dat laatste zit, naar mag worden aangenomen, een enorme variatie tussen individuele rijbewijsbezitters, evenals dat het geval is bij Nederlanders.

### **3.3 Voertuigkwaliteit**

Eisen die de Nederlandse overheid stelt aan motorvoertuigen staan in het Voertuigreglement. Dat reglement maakt onderdeel uit van de wegenverkeerswet. Het meest uitgebreid zijn de toelatingseisen. Het is vooral de regelgeving van de Europese Unie die bepalend was en is voor de voertuigeisen. Dat gaat om EU-kaderrichtlijn 70/156. Deze kaderrichtlijn vormt het juridisch kader voor een uitgebreid stelsel van afzonderlijke, gecategoriseerde eisen. Deze EU-richtlijn is verplichtend voor alle lidstaten, dus ook voor de Oost-Europese. Afzonderlijke richtlijnen zijn er voor veiligheid, geluid, emissie, afmetingen en kentekenplaten<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Meestal zijn in de eisen ook technische eisen verwerkt, afkomstig van de United Nations Economic Commission for Europe. Deze ECE-eisen worden veelal een-op-een overgenomen in de EU-richtlijnen.



Een lidstaat mag geen zwaardere eisen stellen aan een voertuig dan de EU-richtlijn al doet. Met andere woorden: de Nederlandse voertuigeisen kunnen niet zwaarder zijn dan bijvoorbeeld de Poolse, gesteld althans dat Polen zich conformeert aan de EU-richtlijn. Dit impliceert dat voertuigen met een kenteken van een Oost-Europees land in principe voldoen aan de voertuigeisen die door de Nederlandse overheid gesteld worden.

Voertuigeisen die te maken hebben met verkeersveiligheid hebben betrekking op de reminrichting, de verlichting, de stuurinrichting, autogordels, hoofdsteunen, bescherming van inzittenden en bescherming van voetgangers bij een aanrijding. Eisen kunnen verschillen per voertuigtype: personenauto's (M1), minibussen (M2) en bestelauto's (N1). De typekeuring die test op de toelatingseisen vindt plaats op EU-niveau en is dus geen nationale aangelegenheid.

Na toelating op de weg wordt de technische staat van het voertuig via een stelsel van APK gekeurd (permanente eis). Omdat de APK-regeling per land wordt ingevuld, zij het binnen de Europese normen, bestaat er verschil in APK-regiem tussen landen. Richtlijn 96/96/EG handelt over de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens. Deze richtlijn schrijft voor dat personenauto's vier jaar na ingebruikname en vervolgens om de twee jaar gekeurd worden: 'Four years after the date on which the vehicle was first registered, and thereafter every two years'.

De keuringseis in Nederland is onlangs enigszins versoepeld: was voor voertuigen ouder dan vier jaar voorheen een jaarlijkse APK-keuring verplicht, nu is dat een tweejaarlijkse keuring, nog binnen de Europese norm. Het is de RDW niet bekend of de APK-regeling in Polen afwijkt van hier. Maar dat mag worden aangenomen: APK-eisen verschillen per land. Bovendien kan het verschil ook per type voertuig (benzine enz.) verschillen. Navraag in Polen leert dat de keuringseisen in dat land strenger zijn dan in Nederland. De formule is daar 3-2-1, dat wil zeggen dat een nieuwe auto na drie jaar dient te worden gekeurd, vervolgens twee jaar later en daarna elk jaar. In Nederland geldt momenteel een regiem van 4-2-2. Bijzonder in Polen is voorts dat een voertuig elk jaar gekeurd moet worden als het een ongeluk heeft gehad. De termijn van 2 jaar vervalt dan. Overigens, niet alleen de formele APK-regeling is relevant, ook de ouderdom van de voertuigen waarmee Oost-Europeanen zich buiten Polen en in Nederland verplaatsen. Uit onderzoek zowel in Zweden als in Nederland blijkt dat naarmate een voertuig ouder is de 'failure rate' bij technische keuringen toeneemt en de wegwaardigheid daarmee afneemt (CITA, 2007).

#### *Eisen gesteld aan voertuigen van buitenlanders op Nederlandse wegen*

Bronnen bij de RDW bevestigen dat zolang iemand op een bv Pools kenteken rijdt, hij mag rijden met een Pools APK-regiem. Ook als die Poolse APK-regeling afwijkt

van de Nederlandse. En ook al zou die Poolse regeling afwijken van de minimum normen krachtens de kaderrichtlijn.

Aan de douane is de vraag voorgelegd hoe lang een voertuig met buitenlands kenteken hier in Nederland mag rondrijden. Een buitenlands voertuig (dat wil zeggen: met buitenlands kenteken) mag hier in Nederland oneindig blijven rijden althans mits er een buitenlander in rijdt (bron: Douane). Het verandert pas als een Nederlands ingezetene in zo'n voertuig rijdt, dan moet hij na verloop van bepaalde tijd bpm betalen. Die Nederlander heeft dan de keus om bpm te betalen en het Poolse kenteken zo te laten óf om bpm te betalen en een Nederlands kenteken te nemen. Dus zolang iemand als buitenlander niet is ingeschreven, kan hij in Nederland oneindig in voertuig met buitenlands kenteken rijden.

#### *Samenvattend*

Er zijn weinig cijfers voorhanden over de betrokkenheid van Oost-Europeanen bij verkeersongevallen.

Voor zover cijfers beschikbaar zijn over betrokkenheid van Oost-Europeanen bij verkeersongevallen, wijzen deze niet eenduidig op een bovenkans voorkomen van Oost-Europeanen bij ongevallen c.q. bij ongevallen waar bij een van de bestuurders alcohol in het spel is.

Er zijn geen indicaties, noch positief noch negatief, voor eventuele mindere rijvaardigheid van Oost-Europese bestuurders.

Er moet van worden uitgegaan dat, voor zover Oost-Europeanen rijden met eigen, bv Poolse voertuigen, deze voertuigen voldoen aan de wettelijke minimumeisen. De APK-keuring in Polen vindt minstens zo vaak plaats als in Nederland. Het wagenpark van de Polen zou ouder kunnen zijn. Maar onder de Polen worden evenzeer moderne voertuigen aangetroffen.

## 4 De rol van uitzendorganisaties/werkgevers

Verreweg de meeste MOE-landers in Brabant zijn mensen die naar Nederland komen om te werken. Factoren die met tewerkstelling en werkomstandigheden te maken hebben spelen mogelijk een rol bij verkeersgedrag en verkeersveiligheid. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre er aanwijzingen zijn dat dit het geval is. We bespreken o.a. waar mensen werken, wat voor werk ze doen, in welke bedrijven en sectoren, gedurende welke periodes, wat hun werktijden en werkomstandigheden zijn, waar en hoe ze gehuisvest worden, hoe het vervoer van en naar het werk is geregeld. Verder besteden we aandacht aan het personeelsbeleid van werkgevers en aan voorlichting en begeleiding die werkgevers aanbieden. Maatregelen in deze sfeer kunnen een preventieve werking hebben.

### 4.1 Uitzendorganisaties

#### *Vormen van tewerkstelling*

Werknemers uit MOE-landen kunnen op verschillende manieren in Nederland te werk worden gesteld: a) ze komen direct in dienst bij een Nederlandse werkgever; b) ze komen in dienst bij een Nederlandse uitzendorganisatie die voor Nederlandse werkgevers bemiddelt; c) ze komen als zelfstandige naar Nederland en bieden zich als dienstverleners bij Nederlandse werkgevers aan; d) ze worden vanuit een buitenlands bedrijf bij Nederlandse werkgevers te werk gesteld.

Om welke aantallen het gaat en hoe de verhoudingen tussen deze categorieën liggen, is niet exact bekend omdat registraties ontbreken. Mensen uit MOE-landen die in Nederland komen werken hebben geen werkvergunning nodig. Mensen die hier alleen (tijdelijk) komen werken maar niet komen wonen staan niet bij het bevolkingsregister ingeschreven. Mensen die zich als zelfstandige willen vestigen moeten zich bij de Kamer van Koophandel inschrijven, maar van die registratie wordt vermoed dat ze nogal wat ruis bevat. Buitenlandse werknemers die via buitenlandse bedrijven in Nederland zijn tewerkgesteld worden nergens geregistreerd.

#### *Aantallen buitenlandse werknemers*

Brancheorganisatie VIA (Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars) heeft onlangs op grond van de beschikbare bronnen een schatting gemaakt van de in Neder-

land aanwezige aantallen arbeidskrachten uit MOE-landen (VIA, Factsheets 2008). In 2007 waren er circa 100.000 mensen uit MOE-landen in Nederland werkzaam, waarvan 78.000 als werknemers en 22.000 als zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Van die 100.000 personen waren er 35.000 als uitzendkracht werkzaam. Zo'n 90 procent kwam uit Polen, de overige uit Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Bulgarije (Regioplan, 2007). Op grond van eerste resultaten van nog lopend onderzoek schat de VIA dat het aantal MOE-landers intussen verder is gestegen tot circa 120.000, waarvan er 45.000 via internationale uitzendbureaus (VIA-leden) aan het werk zijn. De VIA schat dat 15 procent van de 120.000 tijdelijk in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers werkzaam is via malafide bureaus. Deze schatting is gemaakt op basis van bijvoorbeeld de bij de vakbond binnengekomen klachten en gegevens van de kant van de politie.

De 120.000 werknemers zijn niet gelijk verspreid over de 12 provincies. In het Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg werken er meer dan in andere provincies. VIA schat dat in Brabant momenteel (maart 2008) 15.000 – 20.000 mensen uit MOE-landen werkzaam zijn.

#### *Gespecialiseerde internationale bemiddelaars*

Uitzendorganisaties spelen dus een belangrijke rol bij de werving van buitenlands personeel. Binnen de uitzendbranche kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene uitzendbureaus - die uiteraard ook internationaal actief kunnen zijn - en uitzendbureaus die in internationale arbeidsbemiddeling zijn gespecialiseerd. Hoeveel van dergelijke internationale bemiddelaars er zijn is overigens niet bekend. Vestiging van een uitzendbureau is vrij sinds medio jaren negentig de verplichting een vestigingsvergunning aan te vragen is afgeschaft. Cijfers over aantallen internationale uitzenders geven geen goed beeld. Het is bekend dat er nogal wat bedrijven zijn die zich aan bonafide registratie onttrekken. De VIA schat dat er in Nederland zo'n 2.000 internationale uitzenders zijn, waarvan 300-500 bonafide en 1.500-1.700 malafide bedrijven. Naar schatting werkt 80% van de werknemers bij bonafide en 20% bij de malafide bureaus. Malafide bureaus zijn vaak kleinere bedrijven; als ze groter worden, volgen controles en verdwijnen ze weer of vallen ze door de mand.

#### *Koepelorganisaties uitzendbranche*

De uitzendbranche kent verschillende koepelorganisaties, die als vertegenwoordigers en belangenbehartigers namens de uitzendwerkgevers optreden in het sociaal overleg (cao's) en richting bestuur en politiek. De grootste zijn de Algemene Bond voor Uitzendondernemingen (ABU), waar de grotere uitzendbureaus bij zijn aangesloten, zo'n 70% van de markt. En de Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendonder-

nemingen (NBBU), die vooral de kleinere bureaus op regionaal en lokaal niveau organiseert. In 2004 is daarnaast de Vereniging voor Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) opgericht. De VIA heeft momenteel 38 leden - meest grotere internationale uitzenders - met in totaal circa 45.000 werknemers per jaar. De VIA is indertijd o.a. opgezet om te kunnen inspelen op specifieke werkwijzen en wensen van internationale bemiddelaars, om de werking van de markt in de branche te verbeteren en om negatieve beeldvorming rond internationale arbeidsbemiddeling tegen te gaan. De VIA houdt kantoor in Boxtel, Brabant. Ze is indertijd mee opgericht door een aantal grote en in Brabant actieve internationale uitzenders.

#### *(Zelf)regulering vanuit de branche*

Als koepelorganisatie speelt de VIA – evenals de ABU en de NBBU – een belangrijke rol bij de ordening en (zelf)regulering van de (internationale) uitzendbranche en bij bestrijding van misstanden op de markt. Lidmaatschap van ABU, NBBU of VIA biedt extra waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid van het management en de bedrijfsvoering van bureaus. De VIA hanteert b.v. de volgende instrumenten:

- Ze heeft *een eigen cao*, afgeleid van de uitzend-cao van de ABU, met o.a. regelingen over beloning, inschaling, werktijden, overwerk, vakantie en verlof, doorbetaling bij ziekte, pensioenopbouw, scholing. In de VIA-cao zijn specifieke bepalingen over huisvesting opgenomen. VIA-leden zijn gebonden deze cao-bepalingen na te leven.
- Eisen voor *toelating* aan ledenbureaus is dat minimaal 70% van de omzet uit internationale bemiddeling wordt gerealiseerd en dat de bureaus minimaal 2 jaar bestaan. Het komt in de branche nogal eens voor dat mensen een bureau starten, snel veel geld verdienen, bewust failliet gaan, weer doorstarten etc.. Met dergelijke bureaus wil men niet werken.
- Leden moeten over een *NEN-4400 certificaat* beschikken. Dit is een certificaat dat onlangs speciaal voor de uitzendbranche is ontwikkeld en waarborgen biedt wat betreft administratie, bedrijfsvoering, beloning, afdracht van premies en belastingen, naleving van cao's, kwaliteitscontroles. Leden worden periodiek hiervoor geïnspecteerd.
- De VIA heeft een *eigen keurmerk* voor leden: het Legal Labour Certificate. Dit keurmerk is een bewijs dat het bureau voldoet aan eisen van 'goed werkgeverschap' waaronder lidmaatschap van de branchevereniging, NEN-certificatie, adequate zorg voor huisvesting, zorgverzekeringen, medische informatie, sociale begeleiding, voorlichting en instructies in eigen taal, beschikbaarheid van tolken, 24-uurs bereikbaarheid 7 dagen in de week. Criterium is ook de bereidheid informatie te verschaffen over aantallen en adressen van in Nederland werkzaam personeel.

- De vereniging heeft een *eigen meldpunt* misstanden, waar gedupeerde werknemers klachten kunnen indienen en problemen met werkgevers kenbaar kunnen maken. Het meldpunt staat ook open voor werknemers van niet-VIA leden.

Ook ABU en NBBU hanteren dergelijke instrumenten om een ordelijke werking van de markt te bevorderen, oneigenlijke concurrentie tegen te gaan en malafide bedrijven van de markt te weren. De koepels maken regelmatig kenbaar – onlangs nog op de ‘Polentop’ eind 2007 en mei 2008 – dat het aanpakken van malafide uitzendbureaus hoge prioriteit heeft bij het oplossen van problemen rond het inzetten van buitenlandse werknemers. Opdrachtgevers (bedrijven, instellingen, overheden) zouden alleen moeten samen werken met georganiseerde en gecertificeerde bureaus. De VIA dringt er bij gemeenten voortdurend op aan in het beleid op te nemen dat bureaus die voor bepaalde voorzieningen in aanmerking willen komen, b.v. huisvesting, moeten voldoen aan de eisen die in de VIA-regelingen zijn opgenomen. Diverse gemeenten in het Westland hebben dat inmiddels ook gedaan.

#### *Activiteiten VIA in Brabant*

Ook in Brabant is de VIA actief om de problematiek rond inzet van buitenlandse werknemers bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Goede huisvesting is volgens de VIA momenteel het grootste probleem. In het VIA keurmerk zijn huisvestingsnormen opgenomen, o.a. over het maximaal aantal bewoners per woning, slaapkamer, sanitair, inrichting, brandveiligheid e.d. en leden willen huisvesting volgens die normen kunnen bieden. Het wordt steeds lastiger grootschalige complexen te vinden, b.v. hotels, kloosters, bungalowparken, en men zou graag werknemers in gewone gezinswoningen willen vestigen. Gemeenten zijn daar echter huiverig voor (bang voor overlast, klachten van de buurt) en kunnen of willen die mogelijkheid niet altijd bieden. Sommige gemeenten staan het wel toe, andere niet, weer anderen gedogen het wel zolang er geen problemen zijn. Gemeenten kunnen verder zelf de condities bepalen, met als gevolg dat de regels per gemeente kunnen verschillen en bedrijven vaak niet meer weten waar ze aan toe zijn. De VIA pleit voor ontwikkeling van uniforme regels voor omzetting van woonhuizen, die elke gemeente zou moeten volgen.

Onlangs is vanuit de VIA actie richting VNG en VROM ondernomen, met als resultaat dat men nu gezamenlijk in Brabant *regiobijeenkomsten* voor gemeenten gaat organiseren. Onder andere in Eindhoven en Roosendaal zijn bijeenkomsten gepland. Doel is gemeenten over inzet van buitenlands personeel te informeren en hen te stimuleren de zaak ‘aan de voorkant’ aan te pakken door er expliciet beleid op te gaan ontwikkelen en zich niet alleen ‘aan de achterkant’ op handhaving te concentreren. Gemeenten zouden in samenspraak met uitzenders afspraken over o.a. huisvesting,

communicatie en begeleiding moeten maken. De VIA is daarvoor ook al in gesprek met een aantal gemeenten in Brabant om *convenanten* af te sluiten. De strekking daarvan is dat, als werkgevers zorgen voor begeleiding, communicatie met de buurt, orde en netheid, een klachtenprocedure en 24-uurs bereikbaarheid, de gemeente huisvesting in woonhuizen zal toestaan, waarbij wordt voldaan aan de VIA-huisvestingsnormen. Een en ander gequoteerd en met een spreidingsbeleid, zodat niet te veel mensen in dezelfde wijken terecht komen. Dergelijke convenanten zijn er nu in Woensdrecht en Bergen op Zoom en in Den Haag. De ervaringen in Brabant zijn verder wisselend. Enerzijds zijn er gemeenten die in dit traject meegaan, met de focus op beleid maken, kijken naar wat mogelijk is. Anderzijds zijn er gemeenten die zich vooral op de handhavingskant richten.

## **4.2 Primaire taak en werkwijzen**

### *Diensten internationale uitzenders*

In Brabant zijn enkele van de grootste Nederlandse internationale arbeidsbemiddelaars actief. Deze bedrijven hebben dagelijks 1000 tot 3000 mensen in Nederland aan het werk, waarvan ruim 90% uit Polen en de overigen uit Duitsland, Tsjechië, Hongarije en ook nog uit landen als Engeland en Portugal. Het aantal Roemenen en Bulgaren is nog beperkt, maar neemt het laatste jaar wel toe. De bedrijven werken vanuit het hoofdkantoor in Brabant, van waaruit de planning, plaatsing en huisvesting van de mensen worden gecoördineerd, en ze hebben een aantal vestigingen in Polen waar werving en selectie plaatsvindt en vervoer naar Nederland wordt geregeld. Aanvankelijk werden vooral mensen uit West- en Zuidwest-Polen geworven (centrum: Opole), later - met het open gaan van de grenzen - ook uit het zuiden, noorden en oosten van Polen, met als centra o.a. Stettin, Gdansk, Wroclaw en Lublin. De internationale uitzenders werken anders dan gewone uitzendbureaus. Ze doen niet alleen de werving en selectie, maar houden zich met de hele 'keten' bezig: werving in Polen, informeren en selecteren van mensen, papieren regelen, vervoer naar Nederland, huisvesting in Nederland, plaatsing van de mensen op de werkplek, administratieve zaken, vervoer naar het werk, begeleiding op het werk, begeleiding bij het verblijf in Nederland, 24 uur, 7 dagen per week. De bedrijven zijn eind jaren negentig gestart en vooral de laatste 2 jaar zeer sterk gegroeid.

### *Werklocaties in Brabant*

Volgens de VIA werken er momenteel naar schatting 15.000 – 20.000 MOE-landers in Brabant, vooral Polen. Concentratiegebieden van werken en wonen zijn van oudsher Zuid-Oost Brabant en Midden-Limburg (aspergestekers), later zijn er ook veel

Polen in Eindhoven en Helmond komen werken en verder richting Kempen. In West-Brabant zijn twee gebieden waar wonen en werken zijn geconcentreerd: het industriegebied rond Moerdijk en de streek rond Woensdrecht, Roosendaal, Bergen op Zoom, Etten-Leur en verder België in; er zijn b.v. nogal wat Polen uit Bergen op Zoom die in Antwerpen werken. Verder zijn er ook Polen werkzaam in Tilburg en Breda en in Noord-Oost Brabant, maar dat zijn beperkte aantallen vergeleken met de concentratiegebieden. Precieze cijfers over de spreiding naar gemeenten zijn niet beschikbaar.

### *Sectoren en werkzaamheden*

Wat type werk betreft is er de afgelopen jaren een trend te constateren van werving van mensen voor ongeschoolde tijdelijke seizoenarbeid (agrarisch) naar ongeschoolde arbeid jaarrond (logistiek) en nu naar meer geschoolde vakarbeid (metaal, installatie). Vooral de grotere uitzenders hebben zich geleidelijk terug getrokken uit het agrarisch seizoenwerk. De marges zijn klein en het is sterk piekgevoelig, waardoor huisvesting lastig te organiseren is; ze bemiddelen hooguit nog voor korte 'projecten', b.v. voor de fruitpluk. Sectoren als logistiek en industrie zijn nu veel interessanter: grotere marges, langere periodes, aantrekkelijker werk, permanent werkaanbod, meer animo bij de mensen zelf, gemakkelijker goede mensen voor te vinden. De bedrijven plaatsen nu het merendeel van de mensen in de industrie en de logistiek. Om enkele voorbeelden te geven: een van de geïnterviewde bureaus plaatst nu 25% van de mensen in de logistiek, 25% in de food sector, 20% in de metaal, 20% in hout en meubel en nog maar 10% in de agrarische sector. Een ander bureau - eerder gestart als bemiddelaar van agrarisch personeel - haalt nu 70% van de omzet uit food en logistiek, de rest vooral uit bouw en techniek en nog maar 3% uit de land- en tuinbouw.

### *Werkomstandigheden en werktijden*

In het merendeel van de gevallen gaat het om ongeschoold en laaggeschoold werk; werk waar moeilijk Nederlands personeel voor te vinden is, niet zozeer 'vies' werk, meer eentonig werk, zoals inpakken, ompakken, productie, schoonmaak, werk in de kassen, de vleesverwerkende industrie. Werkomstandigheden zijn vaak niet optimaal, b.v. koude bij werken in koelcellen, warmte bij werk in de glastuinbouw, tocht in de magazijnen, zwaar tillen en sjouwen op de bouw. Vooral in de industrie en de logistiek heeft men veel met '24/7'-bedrijven te maken, waar mensen in ploegdiensten werken en tijdens de weekends. Mensen maken vaak wat langere werkweken dan gebruikelijk. Het gemiddelde ligt bij enkele geïnterviewde bureaus op 45 uur, het maximum op 48 uur per week. De bureaus stellen dat ze zich wat dit betreft strikt aan arbeidstijdenwet en cao houden, omdat dit een van de punten is waarop ze worden gecontroleerd. Dat levert wel een dilemma op: mensen zelf willen vaak wel meer uren



maken, het bedrijf staat dat niet toe, en daarop vertrekken ze naar andere bedrijven die het wel toelaten. Bureaus spreken ook klanten er op aan als die druk uitoefenen op werknemers om meer uren te maken. Men wenst geen risico's te lopen als gevolg van draaien van dubbele diensten, overtreden van werktijdenregelingen, oververmoeidheid, ongevallen op het werk. Voorkomen van lange werkdagen en -weken werkt uiteraard ook preventief als het gaat om verkeersveiligheid. Onlangs is er in Brabant nog een verkeersongeval geweest, waarbij de bestuurder een tijd lang dubbele ploegdiensten bleek te hebben gedraaid. Oververmoeidheid speelde duidelijk een rol in dit geval.

#### *Kenmerken buitenlandse werknemers*

De ABU heeft onlangs cijfers gepubliceerd over achtergrondkenmerken van door haar leden bemiddelde werknemers uit MOE-landen (ABU, 2008). Een kwart van de ABU-leden geeft aan dat meer dan 75% van hun uitzendkrachten uit buitenlandse uitzendkrachten bestaat. Verder blijkt dat het merendeel van de buitenlandse uitzendkrachten lager geschoold is (lbo, vmbo, mavo), namelijk 73%. Een kwart is geschoold op middelbaar beroepsniveau (mbo). De voor dit onderzoek geïnterviewde bureaus signaleren dat kennis en vaardigheden wat afnemen met de verschuiving van de wervingsgebieden van west naar oost-Polen, omdat men nu meer mensen uit plattelandsgeregio's werft, die vaak minder opleiding hebben gehad, meer praktisch geschoold zijn en minder gemakkelijk zelfstandig hun weg in Nederland weten te vinden. De VIA stelt daar tegenover dat het opleidingsniveau de laatste tijd wel aan het stijgen is. Eerder kwamen vooral veel oudere Polen naar Nederland, met doorgaans wat minder opleiding, maar nu ziet men dat zich steeds meer jongeren aanmelden, die beter gekwalificeerd zijn, ook meer talenkennis hebben, en die zelf hun zaken regelen en minder begeleiding nodig hebben. Dit is zeker geen groep die voor problemen of overlast zorgt.

Bij de grotere bureaus worden kandidaten bij de werving in Polen overigens niet zo maar aangenomen, maar - soms fors - getest. Gekeken wordt uiteraard naar formele kwalificaties, zoals diploma's en werkervaring. Daarnaast worden soms tests afgenomen voor sociale vaardigheden, samenwerking, gedragseigenschappen. Gelet wordt op talenkennis, zeker als het gaat om functies als voorman of leider van een bouwploegje. Ook medische keuringen kunnen tot de mogelijkheden behoren. Op die manier is in Polen al een selectie ingebouwd en komen alleen mensen die over een bepaald niveau aan vaardigheden beschikken voor werk in Nederland in aanmerking.

Zo'n 60% van de MOE-landers zijn mannen, 40% zijn vrouwen. De gemiddelde leeftijd ligt - volgens opgave van enkele bureaus - tussen 30 en 35 jaar. Volgens de ABU is bij de meeste uitzenders de gemiddelde verblijfsduur van de werknemers

minder dan 4 maanden. De VIA heeft op grond van recent onderzoek onder haar leden nog nauwkeuriger cijfers:

- 75% heeft een contract van minder dan 3 maanden
- 15% heeft een contract van 3 maanden tot 1 jaar
- 10% heeft een contract van langer dan 1 jaar.

Bij de geïnterviewde bureaus is het gebruikelijke patroon: 10-12 weken werken en dan 2 weken naar huis voor vakantie. Maar het verblijf in Nederland kan ook tot 5 a 6 maanden uitlopen. Mensen komen overigens vaak terug bij deze bureaus. Sommige werken al jaren voor dezelfde werkgever. Een van de bureaus geeft aan dat 50-60% van de werknemers jaarlijks terugkomt en eigenlijk een soort 'vaste kern' vormt. Dat is ook voor de inleners voordelig: mensen kennen het bedrijf, hebben ervaring en weten hoe het er aan toe gaat in Nederland. Zo'n 30-40% is 'flexibel', d.w.z. ze worden ingehuurd voor fluctuerend werk, seizoenwerk of plotselinge grote opdrachten. Bij een ander bureau zijn de percentages iets anders maar wijzen ze in dezelfde richting: 20% komt kort naar Nederland, veel studenten of mensen die in Polen al een baan hebben en in de vakantie wat bij willen verdienen; 70-80% komt gemiddeld voor 2 jaar naar Nederland en reist om de 10-12 weken voor vakantie terug naar Polen. Slechts een klein deel van 3-5% vestigt zich overigens permanent in Nederland. De bureaus zien het geringe verloop onder het personeel als een 'teken dat je een goed bedrijf bent'.

Overigens zijn dit landelijke gegevens. Specifieke gegevens over kenmerken van buitenlandse werknemers in Brabant zijn er niet. Volgens betrokkenen zijn er geen indicaties dat de situatie in Brabant op deze punten anders zou zijn dan het landelijke beeld.

#### *Segmentering van de uitzendmarkt?*

Het is te verwachten dat eventuele problemen rond de inzet van buitenlands personeel zich minder zullen voordoen bij de 'vaste kern' van werknemers die langere tijd in Nederland verblijven en telkens weer terug komen dan bij de wisselende groep 'flexibele' werknemers die vaak maar kort in Nederland zijn en die in die korte tijd hier zoveel mogelijk geld willen verdienen. In dit verband maken verschillende gesprekspartners, b.v. ook de Arbeidsinspectie, een onderscheid in bepaalde segmenten van de (internationale) uitzendmarkt:

- 1) De grote uitzendorganisaties, die goed georganiseerd zijn, de benodigde certificaten hebben, scherp gecontroleerd worden en hun zaakjes goed op orde hebben. Zij komen doorgaans hun verplichtingen op een adequate manier na en profileren zich steeds meer als professionele dienstverleners op personeelsgebied richting werkgevers. Zij zorgen voor goede voorzieningen en begeleiding voor werknemers gedurende hun verblijf in Nederland.

- 2) Middelgrote uitzendorganisaties, vaak eveneens aangesloten bij een brancheorganisatie, en ook gecertificeerd, maar doorgaans met minder middelen en minder expertise op het terrein van huisvesting, personeelsbeleid en begeleiding van werknemers.
- 3) Kleinere bedrijfjes, vaak niet georganiseerd, gerund door mensen die het als een soort nevenverdienste of als tweede bedrijf naast hun reguliere werk doen. Deze bureaus werken minder professioneel en er zullen zich eerder problemen rond vervoer, inzet, huisvesting en begeleiding van personeel voordoen.
- 4) Het grijze, zwarte, malafide circuit, dat zich aan controle van buitenaf onttrekt en waar vaak misstanden en illegale praktijken voorkomen. Dit is een circuit waar lastig zicht en greep op te krijgen is. Illegaal ondernemerschap is vluchtig, moeilijk traceerbaar. Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn vaak - al dan niet door nood gedwongen - op dergelijke bedrijven aangewezen.

Volgens gesprekspartners hangt de problematiek rond inzet van buitenlandse werknemers sterk samen met deze verschillen op de uitzendmarkt. Problemen cumuleren aan de onderkant van de markt: illegale praktijken, slecht werkgeverschap, slechte werkomstandigheden, lange werkdagen, lage lonen, misstanden bij huisvesting, overlast, wangedrag van werknemers. Ook veiligheidsrisico's zijn hier groter: minder controle op het werk, minder onderlinge controle, minder controle op vervoer: 'vooral hier zie je oude bakken met Poolse nummerborden, daar gebeuren de ongelukken...'. De georganiseerde uitzendbranche heeft herhaaldelijk laten weten dat het bestrijden van malafide uitzendbureaus hoge prioriteit moet hebben bij het aanpakken van de problemen rond inzet van buitenlandse werknemers. Volgens brancheorganisatie ABU zouden inlenende opdrachtgevers (bedrijven, instellingen, overheden) moeten worden verplicht alleen maar met gecertificeerde uitzendbureaus in zee te gaan. Bovendien zou een vorm van inlenersaansprakelijkheid moeten worden ingevoerd, zodat opdrachtgevers zelf kunnen worden aangesproken in geval van wanpraktijken bij door hen ingehuurde uitzendbureaus en onderaannemers. Dergelijke maatregelen worden ook vanuit vakbondskringen bepleit.

### **4.3 Flankerende maatregelen**

Uitzendorganisaties zijn uiteraard vooral met tewerkstelling bezig. Dat is hun kerntaak. Maar ze doen meer dan alleen werknemers werven, bemiddelen en plaatsen. Ze treffen ook allerlei maatregelen om er voor te zorgen dat de buitenlandse werknemers op een goede manier in Nederland kunnen verblijven. We beginnen met maatregelen rond vervoer en verkeer, omdat hierop in dit onderzoek de focus ligt. Naast aandacht voor het vervoer van werknemers besteden uitzendorganisaties ook expliciet aandacht aan huisvesting, sociale begeleiding en het vermijden van overlast.

## Vervoer en verkeer

Bij de grote uitzendorganisaties is het gebruikelijk dat zij zelf het vervoer van Polen naar Nederland regelen, via contracten met Poolse busmaatschappijen. Mensen die nieuw zijn aangenomen worden vrijdagavond afgehaald en komen zaterdagochtend in Brabant aan. Ze hebben dan het weekend om bij te komen en zich te installeren en gaan maandagochtend aan de slag. Slechts een enkeling gaat met eigen vervoer. Ze blijven vervolgens aaneengesloten enkele maanden in Nederland. Wekelijks pendelverkeer van Brabant naar Polen (4 dagen werken, 3 dagen terug) komt bij de grotere uitzenders niet voor. Daarvoor zijn de afstanden te groot; dat gebeurt hooguit vanuit Oost-Nederland naar Duitsland, misschien West-Polen.

Ook het woon-werkverkeer wordt door de uitzenders zelf geregeld. De grote bedrijven hebben eigen wagenparken, met honderden 4-persoonsauto's plus een aantal 7- of 9-persoons busjes. De auto's zijn merendeels geleased, op 4-5 jarige contracten, ze zijn van goede kwaliteit en worden goed onderhouden. Oudere auto's die nog in het wagenpark zitten worden geleidelijk door leasewagens vervangen. Vanuit het bedrijf wordt een aantal chauffeurs aangesteld, die een auto van de zaak krijgen, waarmee ze tevens 3 andere werknemers vervoeren. De chauffeurs worden door het bedrijf zelf uitgezocht. Dat gebeurt al in Polen, waar ook gekeken wordt naar rijpapieren, rijervaring en verantwoordelijkheidsgevoel voor de auto. Na aankomst in Nederland laat men mensen meestal een keer 'voorrijden' en worden afspraken vastgelegd. De bureaus bouwen verder *extra checks* in bij toekenning van een auto van de zaak, zoals:

- chauffeurs zijn meestal ervaren, vaste mensen;
- chauffeurs tekenen een wagencontract;
- reglement autogebruik in eigen taal;
- tankpas plus km-registratie bijhouden;
- schade-registratie bijhouden;
- controle op schade bij aflevering;
- eigen risico bij schade;
- kleine bonus voor chauffeurs;
- gebruik auto alleen voor woon-werkverkeer, niet privé;
- begrenzers op snelheid (hard rijden) en op toerental (hard optrekken);
- een track-en-tracing systeem (controle op snelheid, rijden in het weekend);
- aanspreken door intercedenten bij signalen van onbesuisd rijden;
- boetes bij illegaal rijden (b.v. in weekend).

Bureaus geven aan dat ze scherp toezien op rijgedrag van medewerkers. Elke werknemer krijgt de bedrijfsreglementen uitgereikt, met daarin ook de regels voor autogebruik. Illegaal rijden wordt niet getolereerd. Bij signalen van verkeerd rijgedrag worden mensen er direct door hun intercedent op aangesproken. In geval van gebruik van

drank of drugs in de auto volgt meteen ontslag. Mensen komen op een zwarte lijst en zullen verder niet meer voor een baan bij het betreffende uitzendbureau in aanmerking komen.

Ook bij audits in de sfeer van kwaliteitsbeleid en certificatie krijgt verkeer en vervoer expliciet aandacht. De volgende onderwerpen maken expliciet deel uit van de administratieve inspectie die wordt gehanteerd bij de leden die bij de brancheorganisatie VIA zijn aangesloten:

- het georganiseerd vervoer uit land van herkomst;
- het eigen vervoer van meer dan 8 personen;
- het eigen vervoer van minder dan 9 personen;
- het vervoer door een bemiddelaar in Nederland (woon-werkverkeer).

De uitzenders doen in het algemeen weinig aan verkeersvoorlichting en training. In Polen wordt een kopie van het rijbewijs opgevraagd en het Pools rijbewijs wordt uiteraard ook in Nederland geaccepteerd. Sommige bureaus overwegen aanvullende informatie of instructies over verkeersgewoonten en verkeersveiligheid in Nederland te gaan geven. Maar om b.v. mensen extra rijopleiding of rijlessen te laten volgen gaat de meeste bureaus te ver. Onderdelen over verkeer en verkeersveiligheid zouden eventueel wel ingebouwd kunnen worden in introductietrainingen die sommige bureaus voor nieuw in Nederland aangekomen mensen verzorgen.

De geïnterviewde bureaus hebben verkeersincidenten gehad, maar zelden met ernstige gevolgen. Wel zijn er nogal wat ongevallen met blikshades, ook ongevallen waarbij alcohol in het spel was. Maar men vraagt zich wel af of dit significant meer dan gebruikelijk het geval is. Men heeft niet de indruk dat rijgedrag of rijvaardigheid van buitenlandse werknemers sterk afwijken van die van Nederlandse collega's. Bij jongeren is soms sprake van onervarenheid en gewenning aan de Nederlandse verkeersdrukke, maar met goede begeleiding is daar het nodige aan te doen. Men heeft het idee dat incidenten en ongevallen zich vooral voordoen bij niet-gespecialiseerde uitzenders, die minder goed weten hoe ze met buitenlandse werknemers moeten omgaan en minder speciale begeleiding bieden. En verder ook bij de kleinere bureaus aan de onderkant van de markt, die het niet zo nauw nemen met regels, voertuigkwaliteit en toezicht op rijgedrag, en bij zzp'ers, die vaak met eigen auto's komen, lange dagen maken, 's nachts rijden e.d..

### *Huisvesting*

De grotere uitzenders regelen doorgaans zelf de huisvesting voor hun Pools personeel. Ze voelen zich daar verantwoordelijk voor en vinden het belangrijk dat goed te doen. Het is een kwestie van goed werkgeverschap maar verder geldt ook: als mensen

goed wonen, zijn ze goed uitgerust, werken ze goed werken, en gedragen ze zich veilig in het verkeer. Streven van de uitzenders is mensen zo dicht mogelijk te huisvesten bij de plaats waar ze gaan werken. Dat is gemakkelijk voor de mensen, scheelt in de reiskosten, is flexibel voor de werkgevers en betekent per saldo ook minder vervoersbewegingen. In de meeste gevallen lukt het redelijk de woon-werk afstand beperkt te houden, doorgaans binnen een straal van 25 km.

Uitzenders kopen of huren zelf woonruimte of doen dat via vastgoedmakelaars, die gespecialiseerd zijn in bemiddeling bij huisvesting voor buitenlandse werknemers. De bedrijven huren allerlei vormen van huisvesting af, verspreid over heel Brabant: grootschalige complexen zoals bungalowparken, campings, oude kloostergebouwen, kantoorpanden, asielzoekerscentra die leeg zijn komen te staan, maar ook kleinschaliger vormen zoals hotels, pensions, vrijkomende agrarische gebouwen, appartementen en woonhuizen. Sommige bureaus nemen zelf ook de inrichting van de complexen voor hun rekening: gemeenschappelijke ruimtes, keukens, sanitair, meubilair, radio/tv, schotels, internetvoorzieningen etc. Op diverse plaatsen in Brabant worden hotels aan Poolse werknemers verhuurd, b.v. Veghel, Uden, Nistelrode, Bergen op Zoom. In diverse gemeenten wordt naar mogelijkheden gezocht om Poolse werknemers ook in gezinswoningen te huisvesten. Woningen moeten voldoen aan de VIA-normen. Werknemers betalen een bepaald bedrag aan huur aan de uitzender of eigenaar die het pand exploiteert. Ervaring van de uitzenders is dat in Brabant huisvesting in stadscentra gemakkelijker te regelen is dan huisvesting in de buitengebieden. De provincie Brabant staat bouwen of huren van woonruimte in buitengebieden in principe niet toe (zie verder: paragraaf 6 over huisvesting).

Huisvesting gaat anders en is vaak problematischer bij werknemers die niet via uitzenders maar direct of via kleine bemiddelingsbureautjes bij tuinders in de buitengebieden gaan werken. Vaak gaat het om kortdurender seizoenwerk, in de volle grond of in de kassen. Werknemers worden in dit geval vaak in tijdelijke voorzieningen op of bij het terrein van de werkgever gehuisvest, b.v. in caravans, tenten, bijgebouwen, verbouwde stallen, portocabins of wooncontainers. Inspecties wijzen uit dat dit niet altijd onder optimale omstandigheden gebeurt: veel mensen in een beperkte ruimte, slechte slaapgelegenheden, weinig privacy, geen goed sanitair, onvoldoende brandveiligheidsvoorzieningen. Probleem is verder dat er in deze contreien vaak weinig vertier is. Mensen zitten relatief geïsoleerd en zijn voor ontspanning aangewezen op de dichtstbijzijnde dorpen en steden. Als ze uitgaan, moet dat met eigen vervoer en als er dan alcohol in het spel komt, vergroot dat de risico's op ongelukken. In deze zin ligt er dus ook een relatie tussen huisvesting en verkeersveiligheid. Vooral in Noord-Oost Brabant lijken dergelijke versnipperde vormen van huisvesting nogal eens voor te komen.

Een aandachtspunt dat enkele gesprekspartners in dit verband naar voren brengen is dat Poolse werknemers zelf soms genoeg nemen met slechtere huisvesting. Ze zijn hier om in korte tijd zoveel mogelijk geld te verdienen en willen niet te veel aan huur spenderen. Dat de woonomstandigheden dan slecht zijn, nemen ze op de koop toe in de korte tijd dat ze hier zijn. Grotere bureaus stellen op dit punt steeds naar een goede balans te zoeken tussen wat ze aan (duurdere) woonruimte kunnen aanbieden en wat mensen willen betalen.

### *Sociale begeleiding*

De uitzenders voelen zich in het algemeen niet direct verantwoordelijk voor wat medewerkers in hun vrije tijd doen. Wel zorgen ze voor een stukje personeelsbeleid en sociale begeleiding voor zover dat met werk en huisvesting te maken heeft. De meeste grotere bureaus werken met *tweetalige intercedenten*, die zowel Pools als Nederlands spreken en die de werknemers bij aankomst in Nederland helpen met regelen van administratieve zaken, contacten met de werkgever, kennis maken met de buurt, de woonomgeving leren kennen en weg wijs maken bij instellingen waar ze mee te maken krijgen. Een van de bureaus heeft speciaal hiervoor een aantal *job coaches* aangesteld, die eerste aanspreekpunt zijn voor een groep werknemers bij vragen, klachten of problemen. Dat kan gaan om problemen op het werk, maar ook om klachten over de woning of problemen met de buurt. Als er klachten van overlast binnen komen, gaan de job coaches er op af, zoeken ze uit wat er aan de hand is en proberen ze met werknemers en omwonenden tot een oplossing te komen. Als het nodig is, kunnen ze zaken doorspelen naar het hoofdkantoor en eventueel sancties opleggen. Coaches zijn 24 uur per dag bereikbaar, voor 7 dagen per week. Bureaus stellen op deze manier ook vormen van toezicht en sociale controle te organiseren, die problemen door overlast moeten voorkomen. Sommige gesprekspartners geven aan dat ze een en ander behoorlijk ver vinden gaan, zo niet verder dan op gronden van privacy wenselijk zou zijn.

Grotere bureaus zijn ook actief in de bevordering van het sociale klimaat bij hun werknemers. Zie hiertoe paragraaf 6.4 (woonklimaat).

### *Alcohol, drugs, overlast*

De grotere uitzenders onderkennen dat alcohol en drugsgebruik een probleem kan zijn en overlast voor de omgeving kan veroorzaken. Ze hebben er incidenteel ook allemaal wel mee te maken, vooral in de weekends, en vooral op plaatsen waar grotere groepen werknemers bij elkaar wonen. De bureaus voeren hier een scherp beleid op: zero-tolerance als mensen over de schreef gaan. Mensen worden eerst gewaarschuwd en aangesproken op hun gedrag, helpt dat niet dan volgt ontslag en een re-



tourtje Polen. Men vindt dat men wat dit betreft de kop niet in het zand moet steken, problemen moet onderkennen en zoveel mogelijk moet voorkomen. Wel tekenen diverse gesprekspartners aan dat ze de negatieve beeldvorming in de media op dit punt schromelijk overdreven vinden. Vooroordelen steken snel de kop op. De Polen zijn in hun ervaring nette hard werkende mensen, waarvan het nog maar de vraag is of ze wat betreft alcoholgebruik zoveel onder doen voor Nederlandse collega's. Het bewijs daarvoor is nog niet geleverd.

Poolse contactpersonen spelen een belangrijke rol bij preventie en controle van alcohol en drugsmisbruik. Een van de uitzenders werkt met 'fieldmanagers', meest Polen die ook goed Nederlands spreken en die een brugfunctie hebben tussen de Polen en Nederlanders op het werk en in de woonomgeving. Ze hebben 2-3 keer in de week spreekuur en zijn beschikbaar voor vragen. Ze hebben contacten met bedrijven en buurtbewoners, springen in bij incidenten en spreken mensen aan op eventueel overlast gevend gedrag.

Dit bedrijf is momenteel ook bezig met een alcohol en drugscampagne om mensen te informeren over de risico's en de gevolgen van wangedrag. De campagne is mee opgezet vanuit de VIA. Onderdeel van het project is een serie *veiligheidstrainingen* voor eigen vaste medewerkers die direct in de woonomgeving met de buitenlandse werknemers te maken hebben. Drie groepen zijn daarbij onderscheiden: huismeesters, locatiebeheerders en het schoonmaakpersoneel. Doel van de training is mensen signalen te leren herkennen van alcohol-, drugsgebruik en agressie en hen ermee te leren omgaan: Wat zegt de wet er over? Wat is er in plaatselijke verordeningen geregeld? Hoe herken door alcohol en drugs beïnvloed gedrag? Hoe interpreteer je de risico's? Hoe moet je optreden? Wat mag je zelf doen en wanneer schakel je de politie in? De training is succesvol. Mensen leren er veel van. Ze is op maat van het bedrijf ontwikkeld maar is ook geschikt om elders toe te passen.

Alcohol en verkeer is overigens geen thema in de trainingen en de voorlichtingsactiviteiten die het bedrijf organiseert. Dat thema zou wel gemakkelijk in te bouwen zijn, b.v. als een aparte module van de cursus. Het betreffende bedrijf is zonder meer bereid hier aan mee te werken. Ook andere uitzenders waar in het kader van dit onderzoek mee is gesproken hebben laten weten dat ze bereid zijn mee te denken over welke verdere maatregelen op dit punt kunnen worden genomen. Ze zeggen er wel bij dat ze zelf al het nodige doen en dat ook de brancheorganisaties al actie ondernemen. In hun ogen zou het probleem met name bij het ongeorganiseerde deel van de uitzendbranche en bij de kleinere particuliere werkgevers en bemiddelaars moeten worden aangepakt.



## 5 De rol van toezichthouders en gemeenten

### 5.1 De organisatie van toezicht en handhaving

#### *Arbeidsinspectie (AI)*

Het toezicht op de arbeidsmarkt is geografisch anders georganiseerd dan het openbaar bestuur. De Arbeidsinspectie AMF (arbeidsmarktfraude), gevestigd in Roermond, bestrijkt binnen de provincie Noord-Brabant de politieregio's -Zuid-oost Brabant en Brabant-noord, naast Limburg-zuid en Limburg-noord. Binnen Noord-Brabant wordt de regio West en Midden bediend vanuit de Arbeidsinspectie Rotterdam die naast dit deel van Noord-Brabant ook Zeeland behartigt. De arbo-tak van de AI hanteert overigens een andere, eigen districtsindeling.

De directie AMF is als toezichthouder vooral handhavend werkzaam. Vóór het openstellen van de grenzen was dat veelal in de vergunningensfeer in het kader van de wet arbeid vreemdelingen. Sinds de openstelling raken de werknemers uit de MOE-landen voor een groot deel uit beeld. Alleen nog in de context van flankerend beleid is voor hen aandacht, te denken aan de wet inzake het minimumloon en arbotaken. Voorheen werd vooral samengewerkt met de politie om de illegale tewerkstelling aan te pakken. Sinds de toetreding van de MOE-landen is de aandacht verschoven naar de gevolgen van de migratie voor de huisvesting. Zo zijn er formele afspraken gemaakt tussen de AI en het ministerie van VROM over het signaleren van problemen met de huisvesting (zie ook 'huisvesting').

#### *Vreemdelingendienst*

Wijziging van het aandachtsveld was ook aan de orde bij de Vreemdelingendienst van de politieregio's. Deze besteden sinds mei 2006 geen aandacht meer aan Oost-Europeanen: deze hebben recht op verblijf, daarmee staat hun rechtmatig verblijf vast en is hun verblijf te allen tijde legaal. Vóór mei 2006 werkte de Vreemdelingendienst aan de hand van draaiboeken.

#### *Provincie, gemeenten / Servicepunt handhaving*

De handhaving van slechte huisvesting is een gemeentelijke taak, zij het dan andere instanties kunnen coördineren of faciliteren. Binnen de provincie Noord-Brabant

vindt samenwerking plaats inzake de handhaving (dus ruimer dan louter gericht op huisvesting). Die samenwerking heeft vorm gekregen in een bestuursovereenkomst, aanvankelijk geheten Milieuwethandhaving (1999), vanaf 2005 Handhaving omgevingsrecht Noord-Brabant (2005). Medio 2007 is een nieuwe bestuursovereenkomst opgesteld waarbij de samenwerking verbreed is naar 'alle sporen van de fysieke leefomgeving'. Verder vond een verschuiving plaats naar een meer vraaggestuurde samenwerking. Een ontwikkeling richting integrale handhaving is nog steeds gaande. Samenwerkende partners zijn onder meer vrijwel alle Noord-Brabantse gemeenten, waterschappen, VROM-Inspectie Zuid, politieregio's en de Provincie Noord-Brabant. De samenwerking wordt per handhavingsregio ondersteund door een Servicepunt Handhaving (Seph). De taakuitvoering van de drie Seph's is neergelegd bij de Brabantse milieudiensten. Bijvoorbeeld gemeenten kunnen een beroep doen op ondersteuning.

De handhavingpartners stellen jaarlijks per regio een regionaal werkplan op dat in opdracht van Gedeputeerde Staten wordt uitgevoerd<sup>7</sup>. Elke regio benoemt zijn prioritaire projecten. Naast de uitvoering van die projecten worden uiteenlopende praktijkvragen van partners beantwoord. De servicepunten fungeren in toenemende mate ook als kenniscentrum. Blijkens het jaarverslag is er niet sprake van grote drukte bij de vraag naar ondersteuning, met name niet vanuit de kleinere gemeenten. Via het B5-overleg kan aan de behoeften en wensen van de grotere gemeenten in de provincie beter tegemoet gekomen worden.

In 2007 zijn de handhavingsprioriteiten van de gemeenten geïnventariseerd. Voor wat betreft het werkgebied van het servicepunt Brabant-Zuidoost (21 gemeenten) hebben, voor zover gemeenten hun prioriteiten opgaven, vier gemeenten aangegeven de huisvesting van buitenlandse werknemers een (zeer) hoge prioriteit te geven. Enkele andere gemeenten gaven te kennen de gebruiksveiligheid van panden/woningen een hoge prioriteit te geven; niet duidelijk is daarbij of dat van doen heeft met huisvesting. Vanuit het servicepunt wordt een groeiende aandacht voor de huisvesting van buitenlandse werknemers gemeld. Dat is dan vooral bestuurlijke aandacht. Er moet nog blijken hoe veel gemeenten daadwerkelijk aandacht aan de materie gaan geven via een regionaal handhavingsproject.

---

7 Gezamenlijk handhavingsprogramma Noord-Brabant 2008.

## 5.2 Waarnemingen

### *Buitenlandse werknemers in het werkgebied en trends*

De AI neemt waar dat MOE-landers overwegend Polen zijn en dan vooral afkomstig uit landelijke gebieden, vaak van laag niveau. Het niveau zou ook verder dalen: steeds meer kansarme Polen komen naar Nederland. Het aanbod van Polen zou overigens ook al stagneren. Dat valt ook af te leiden uit de forse lobby vanuit de vollegrondstuinbouw om Bulgaren en Roemenen te kunnen aantrekken via een verlichte arbeidsmarkttoets. Ook wordt een instroom van nieuwe nationaliteiten verwacht, te denken aan Kroaten en Oekraïeners. Deze laatsten hebben vaak familiebanden met Polen c.q. migratieband met zuid-oost Polen.

Buitenlandse werknemers zijn in Noord-Brabant veel werkzaam in de land- en tuinbouw, maar ook in de logistiek en de metaalverwerking. Daarnaast zijn er velen werkzaam in de vleesindustrie. Dat gaat dan om echt vakwerk (slachten, benen) en deels om productiewerk waarin veel van illegale arbeid sprake is. Nederlanders zijn hiervoor moeilijk te vinden, reden waarom slachterijen indertijd vrijgesteld zijn van toetsing. Hierop heeft een aantal Hongaarse bedrijven ingespeeld door voor aanbod te zorgen. Verkeers-relevant (vermoeidheid; zwaar) is het gegeven dat ook werknemers vanuit Noord-Frankrijk dagelijks pendelen vanuit Noord-Frankrijk naar Midden-Brabant. De AI signaleert ook enkele trends, zoals de ‘terugtocht’ van grote uitzenders uit de agrarische sector (zie voor verdere trends paragraaf 7.1).

### *Sociaal aspect: de arbeidsmarkt*

Vanuit de optiek van de AI kan de arbeidsmarkt c.q. de uitzendmarkt ingedeeld worden in een bovenlaag en een onderlaag (zie ook paragraaf 4.2).

In Noord-Brabant zijn diverse grotere uitzendbureaus werkzaam, de ‘nette uitzendbureaus’ (bovenlaag). Zij beheren grotere accommodaties, zoals kloosters, bungalowparken en trachten expliciet waarborgen in te bouwen om zaken beheersbaar te houden. Te denken is aan extra begeleiding, bestrijding van drankmisbruik, toezicht in de parken, vrijetijdsactiviteiten tot en met Poolse disco. Het toezicht is soms vérgaand op het intimiderende af. Het gaat mogelijk ook grenzen van privacy heen, bang als de uitzender/werkgever is voor overlast en problemen met gemeenten en bewoners.

Aan de onderkant gaat het vaak om niet-bonafide ondernemers waaronder ook ondernemers van allochtone herkomst. Zij opereren in een context waarin er wel normering is (Nen-4400) maar waar het vergunningstelsel is afgeschaft en iedereen een bureau kan starten. De onderlaag bevat met name ook malafide, zo niet criminele bureaus, vaak klein en louter uit op geld. Deze bedrijven aan de onderkant kenmerken zich

door ‘vluchtig ondernemerschap’: ze zijn vaak snel weer verdwenen. Goed bekend als ze zijn met de termijnen waarop ze risico lopen gecontroleerd of geïnspecteerd te worden zijn ze voor dat controlemoment weg en dus moeilijk te controleren (postbus-adressen; lege loodsen). Hun illegale werknemers verkeren veelal in een afhankelijke positie: zij hebben geld, werk en woning nodig om te kunnen overleven. Probleem is ook dat de werktijden slecht geregistreerd worden en de AI afhankelijk is van informatie van werknemers zelf die er niet altijd belang bij hebben opgave te doen.

Op de arbeidsmarkt/uitzendmarkt zijn ook Poolse uitzendbedrijven actief, evenals Roemeense en Bulgaarse bedrijven die op de Nederlandse markt ‘diensten’ aanbieden. Die diensten bestaan uit het ‘ter beschikking stellen van arbeidskrachten’ (=de route langs de vergunningsplicht). Hamvraag is: wanneer is iets een ‘dienst’ (vrij volgens de dienstenrichtlijn) en wanneer het ‘ter beschikking stellen van arbeidskrachten’ dat vergunningsplichtig is. De inspectie komt deze constructies tegen, onder andere in Midden en West-Brabant. De Arbeidsinspectie heeft momenteel diverse zaken ‘lopen’ tegen Poolse bedrijven om een en ander uit te laten maken.

De bovenkant van de uitzendmarkt neemt zijn verantwoordelijkheid, de onderkant ontloopt die. Dit heeft zeker ook van doen met het al dan niet beperken van overlast en het samenlopen van problemen rond huisvesting, overlast, overmatig drankgebruik en verkeersproblemen.

#### *Sociaal aspect: huisvesting*

De problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt stralen ook uit naar de huisvesting. De kleinere bureaus kunnen geen terreinen kopen zoals uitzendorganisatie Otto dat kan en doet. Campings zijn in Noord-Brabant niet beschikbaar omdat huisvesting aldaar niet is toegestaan. Bedrijven gaan zelf ‘campings’ organiseren achter op het erf, in loodsen, portocabins. Dat is aantrekkelijk voor het bedrijf: personeel dichtbij, direct paraat, bij slecht weer onderdak. Dat wordt ook geregeld met de gemeente: het gaat bij tuinders niet altijd om verkeerde bedoelingen. Er zijn voorbeelden van goed sanitair, douches.

De AI controleert niet actief op huisvesting. Wel wordt flankerend opgetreden, gericht tegen huisjesmelkerij en uitbuiting. AI kan, conform landelijke afspraken, signalen over slechte huisvesting neerleggen bij de VROM-inspectie; daarvoor is een formele routing ontwikkeld. AI is ook betrokken bij lokale initiatieven vanuit gemeenten. De materie is alleen al weerbarstig gelet op het belang dat gemeenten hebben bij economische bedrijvigheid in de tuinbouw, de grote behoefte aan personeel voor de kassen en werkgevers die van de gemeente huisvesting eisen voor tijdelijk aanwezige buitenlanders.

### *Initiatief in de land- en tuinbouw; het project Seizoenarbeid*

Werkgeversorganisatie ZLTO is enkele jaren geleden een project gestart om tuinders gemakkelijker van personeel te voorzien, met name ook in piekperioden, én om illegaal seizoenwerk tegen te gaan: het Project Seizoenarbeid. Het project is opgezet door werkgevers en vakbonden, in samenwerking met het CWI en de AI in een toezichhoudende rol. Er zijn centrale meldpunten voor arbeidsbemiddeling ingericht die tuinders allerlei diensten uit handen nemen bij het inzetten van buitenlands personeel, o.a.:

- versneld afhandelen van tewerkstellingsvergunningen;
- identiteitspapieren checken en verblijfsvergunningen in orde maken;
- aanmeldingen bij UWV en belastingdienst verzorgen;
- vacatures aannemen en snel er op bemiddelen;
- buitenlands personeel inschrijven en kwalificaties checken;
- mensen voorlichten over zaken rond werk en verblijf in Nederland;
- bemiddelen bij huisvesting.

Een van de voordelen van het project is dat het gemakkelijker is mensen voor langduriger periodes aan het werk te zetten, namelijk door middel van wisseling van werkgevers voor opeenvolgende teelten (asperges, aardbeien). Dat is vooral van belang voor de vollegrondtuinbouw (korte periodes en pieken) en de glastuinbouw (langduriger teelten, beter regelbaar). Mensen blijven dan langer in Nederland en kunnen daardoor ook gemakkelijker permanent, op betere locaties gehuisvest worden.

Het project is gestart in Midden-Limburg en later uitgebreid naar Brabant en Zeeland. Het draait nu in heel Zuid-Nederland, inclusief het Westland. Steeds meer tuinders zijn er gebruik van gaan maken. Een en ander is actief gepromoot vanuit de ZLTO. Bij tekorten aan arbeidskrachten komt de agrarische arbeidsmarkt immers altijd als eerste in de problemen. Er is overigens ook een snelle uitstroom van MOE-landers: ook bij hen bestaat weinig animo voor werken in de vollegrondtuinbouw.

### *Verkeerveiligheid-relevante aspecten*

Werktijden worden slecht geregistreerd. De AI is afhankelijk van informatie van betrokkenen zelf. Deze hebben echter weinig belang bij het doen van een juiste opgave: zij willen snel veel geld verdienen en zijn geneigd de grenzen op te zoeken van werktijden. Vooral bij pieken werken zij langer door. In 2007 waren er veel klachten vanuit de FNV over de extreem lange werktijden. Ook waren er ATW-overtredingen en lopen de werknemers veiligheidsrisico's. De AI ondernam dan ook diverse acties en greep links en rechts in.

Lange werktijden bevorderen vermoeidheid die op zijn beurt veiligheidsrisico's op de weg opleveren. Niet zozeer indien het vervoer plaatsvindt door intermediairs en au-

to's-met-chauffeur geleverd door de uitzendbureaus. Veiligheidsrisico's treden meer op bij eigen vervoer en dat speelt vooral bij de onderkant van de markt: avonturiers, slechtere auto's, onderweg slapen in de auto, zelf zoeken van kleinere campings. Werkgevers gaan naar die concentraties toe: een grijs arbeidscircuit ontwikkelt zich daar.

De indruk bestaat bij de Arbeidsinspectie dat problemen in het verkeer optreden als gevolg van drankgebruik in combinatie met hard werken, weekend op de camping, uitgaan in dorpen. Veiligheid is een lastig thema bij Polen, ook al door de taalproblemen. Minimaal zou het nodig zijn veiligheidsvoorschriften beschikbaar te hebben in het Pools. Ook in werksituaties treden soms onveilige situaties op als gevolg van tekorten in de instructies, fouten in de communicatie en misverstanden.

## 6 Huisvesting en leefsituatie

Huisvesting is onlosmakelijk verbonden met de aanwezigheid van buitenlandse werknemers die hier tijdelijk verblijven. Het regelen van adequate huisvesting voor de tijdelijk werknemers is zowel van belang voor deze arbeidsmigranten zelf als voor de omgeving. Hoewel de individuele werknemer hier tijdelijk verblijft, is sprake van structurele behoefte aan huisvesting gelet op de opeenvolgende ‘golven’ van werknemers die hier tijdelijk werk komen verrichten. Gerelateerd aan de huisvesting is op zijn beurt het leefklimaat, op de eerste plaats voor de tijdelijk werknemers maar als afgeleide daarvan ook voor de omgeving. Beide elementen komen in dit hoofdstuk aan de orde, met een accent op huisvesting. Gelet op de nauwe betrokkenheid van actoren als werkgevers en toezichhouders is enige overlap met de voorgaande hoofdstukken onvermijdelijk.

Tabel 6.1 geeft een impressie van de diverse huisvestingsvormen voor tijdelijke arbeidsmigranten. Het overzicht is het resultaat van een onderzoek onder uitzendorganisaties aangesloten bij de ABU (let wel: niet onder buitenlandse werknemers). De cijfers pretenderen dus niet te zeggen hoe veel Oost-Europeanen in welke huisvesting verblijven, maar hoe veel aangesloten organisaties met die vorm van huisvesting werken. De verblijfsvormen waarvan de meeste uitzendorganisaties gebruik maken zijn reguliere woningen en recreatiebungalows. Een op de drie maakt gebruik van hotels/pensions.

*Tabel 6.1 – Verblijfsvormen waar uitzendorganisaties (ABU) mee werken\**

verblijfsvorm	aandeel ABU-uitzendorganisaties
reguliere woningen	80%
recreatiebungalows	68%
hotel, pension	35%
stacaravans	20%
wooneenheden in gebouwencomplexen	20%
anders	10%

\* Bron: <http://www.abu.nl>

## 6.1 Beleid

Partijen zijn gediend met duidelijkheid over wat is toegestaan en niet toegestaan als het om huisvesting gaat. Het omgekeerde is wellicht ook waar: juist onduidelijkheid schept mogelijkheden tot allerlei vormen van huisvesting, ook sociaal onwenselijke. Waar een duidelijk beleidskader ontbreekt zoekt de markt zijn eigen weg en kan slechts reactief worden opgetreden. Daar handhaving van slechte huisvesting een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, is er ook het risico dat ongelijke situaties optreden. Actief beleid in de ene gemeente leidt dan tot verschuiving van een ongewenste situatie. Samenwerking tussen gemeenten c.q. coördinatie door een naast-hoger orgaan kan dit voorkomen.

### *Knelpunten en dilemma's*

Op gemeentelijk niveau kunnen diverse *knelpunten* onderkend worden<sup>8</sup>:

- Gemeenten hebben problemen met het organiseren van voldoende en kwalitatieve huisvesting.
- Gemeenten hebben problemen met het opsporen van huisvestingssituaties die in strijd zijn met (gemeentelijke) regelgeving.
- Gemeenten kennen de problematiek niet of hebben er onvoldoende zicht op.
- Gemeenten zijn niet altijd goed op de hoogte van de regelgeving.
- Gemeenten gebruiken niet altijd alle tot de beschikking staande middelen.
- Gemeenten maken te weinig gebruik van de beleidsmatige ruimte binnen de staande regelgeving.

Erkend moet worden dat gemeenten die van doen hebben met grote aantallen tijdelijk buitenlandse werknemers voor *dilemma's* staan.

- Zo is daar enerzijds het besef dat buitenlandse werknemers hier voorzien in een economische behoefte – dit besef wordt bij herhaling gepropageerd vanuit de het kabinet – en dat de (vrije) markt zijn werk doet. Anderzijds is er de behoefte c.q. de noodzaak zaken niet op hun beloop te laten en onwenselijke aspecten van het vrije verkeer te bestrijden (regulering versus vrije markt).
- Of daar is het dilemma dat onwenselijke huisvesting naar Nederlandse maatstaven voorkomen zou dienen te worden terwijl betrokken werknemers uit zijn op snel geld verdienen, zo weinig mogelijk aan huisvesting kwijt willen zijn en goedkope huisvesting dus op de koop toenemen.
- Of het dilemma dat passief handhavingsbeleid (het oogluikend toestaan van bepaalde wenselijke huisvestingsvormen en alleen in bijzondere gevallen zoals bij

---

8 Bron: VROM/VIA/VNG (2008). Fact sheet Huisvesting arbeidsmigranten: wet- en regelgeving en handhaving. Studiedag Huisvesting arbeidsmigranten, Eindhoven.



gemelde misstanden optreden) weliswaar niet reguleert maar de gemeente veel energie en capaciteit bespaart.

- En dan is er nog het dilemma van het weren van huisvesting op bepaalde locaties, bijvoorbeeld uit de bebouwde kom uit angst voor overlast in de bebouwde omgeving, tegenover eventueel provinciaal beleid dat huisvesting in het buitengebied niet toestaat.
- Voor gemeenten is ook een lastig punt zo niet een dilemma: enerzijds de behoefte om werkgelegenheid binnen gemeente te houden c.q. tegemoet te komen aan druk van werkgeverskant om te zorgen voor goede huisvesting voor hun buitenlands personeel, anderzijds de behoefte om de woningvoorraad op peil te houden c.q. tegemoet te komen aan druk van inwonerskant om te zorgen voor een zo ruim mogelijk woningaanbod voor inwoners van de gemeente zelf.

Andere aspecten als het voorkómen van onwenselijke concentraties en het willen vermijden dat huisvesting ten koste gaat van de bestaande woningvoorraad compliceren de materie.

#### *Regionale c.q. provinciale afstemming*

In deze situatie kan het uiterst zinvol zijn om op regionale dan wel op provinciale schaal geharmoniseerd beleid te voeren. Dat kan zowel in termen van regulering als in de zin van handhaving. Zo opereert in Noord-Limburg al diverse jaren een interventieteam gericht op arbeids- en huisvestingszaken in de context van een gemeentelijk samenwerkingsverband. In de duin- en bollenstreek wordt sinds enkele jaren geprobeerd het huisvestingsprobleem regionaal aan te pakken, maar een oplossing lijkt vooralsnog niet voorhanden en een strategie van pappen en nathouden is het gevolg (Ecorys, 2006). Anders ligt dat binnen de provincie Noord-Brabant waar het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) expliciet gericht is geweest en nog is op het uniformeren van beleid voor de aangesloten 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant. Vanuit het inzicht : ‘De regio is ervan doordrongen dat grensoverschrijdende vraagstukken het beste regionaal kunnen worden aangepakt.’ is beleid ontwikkeld en inmiddels ook geëvalueerd (SRE, 2006; Fontein & Partners 2007).

#### *SRE-beleid*

In SRE-verband hebben gemeenten afgesproken wat te doen aan de eerder geconstateerde slechte huisvesting (slechte hygiëne o.a.). namelijk door het aan twee kanten aan te pakken: handhaving en duidelijk maken wat wel en niet mag qua huisvesting. De SRE-nota van januari 2006 geeft de legale mogelijkheden en onmogelijkheden om huisvesting te regelen. Dat maakt voor gemeenten een uniforme lijn mogelijk. En voor werkgevers en ondernemers is het dan duidelijk waaraan zij geacht worden zich

te houden bij de huisvesting van buitenlandse werknemers. Het beleid is als volgt, neergelegd in de nota Tijdelijk (werken en) wonen (SRE, 2006):

- Tijdelijk werknemers in de agrarische sector kunnen gebruik maken van tijdelijke huisvesting (< 6 maanden) in het buitengebied: woonunits, stacaravans en logiesverblijven in bedrijfsgebouwen. Niet toegestaan zijn: huisvesting op vakantieparken en campings; tenten op eigen bedrijf; toercaravans op eigen bedrijf; wooneenheden in gebouwencomplexen.
- Voor de overige branches en als er sprake is van werkzaamheden langer dan 6 maanden is huisvesting in het buitengebied niet toegestaan. Voor deze groep moet huisvesting structureel worden aangeboden. Het gaat immers om structurele aanwezigheid van tijdelijke werknemers en om structurele arbeidsplaatsen.

Met andere woorden: voor huisvesting van tijdelijke werknemers die werken op structurele arbeidsplaatsen dient structurele huisvesting gerealiseerd te worden. Het is de werkgever die daarvoor in eerste instantie verantwoordelijk is. Strecking is dat deze huisvesting niet in het buitengebied plaatsvindt, maar binnen de bebouwde kom of in een bebouwingsconcentratie. Dat kan zijn: nieuwbouw van logiesgebouwen; logiesgebouwen in bestaande complexen zoals kloosters en azc's, vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) in kern of randzone of het herbestemmen van kantoorgebouwen. Verhuur of koop van bestaande woningbouw is eveneens altijd mogelijk. Overlast kan dan worden ondervangen door via de Bouwverordening een gebruiksvergunning verplicht te stellen.

Vanuit de SRE wordt waargenomen dat gemeenten met véél tijdelijk werknemers eerder geneigd zijn om daaromtrent beleid vast te stellen dan andere gemeenten. Vier jaar geleden was, bij een rondgang, de reactie bij vele gemeenten: 'dat speelt hier niet'. Nu heeft naar ruwe schatting 50 procent beleid vastgesteld of is daar mee doende. Het geheel aan in SRE-verband opgestelde regels is een handreiking voor gemeenten die zelf beleid dienen te formuleren en uit te voeren.

## **6.2 Tussen beleid en alledaagse praktijk**

In de praktijk van alle dag kiest elk der partijen zijn eigen positie gegeven de grenzen die men ontmoet. Dat geldt voor gemeenten, uitzenders en woningcorporaties. Enkele van deze partijen komen hier aan het woord. Allereerst gemeenten. Deze dienen dus zelf beleid te formuleren en uit te voeren. Hier volgt een opsomming van het beleid van enkele Brabantse gemeenten of specifieke problemen die zij ontmoeten.

### **Gemeente Asten**

De gemeente Asten heeft per 3<sup>e</sup> kwartaal 2007 voor negen locaties vergunningen verleend voor tijdelijke huisvesting en wel voor woonunits. De vergunningen kunnen na vijf jaar niet verlengd worden, daarom is het zaak te zoeken naar een permanent alternatief. Op initiatief van tuinders (glastuinbouw) en in samenspraak met een uitzendbureau is aangestuurd op huisvesting in clusters. Concentratie maakt ook het toezicht gemakkelijker. De clustering veroorzaakt wel een overschrijding van het maximaal toegestane aantal woonunits per bedrijf. Verder is voor drie voormalige agrarische bedrijfswoningen met zo'n 40 werknemers een tijdelijke voorziening getroffen gelet op het tekort aan huisvesting. De gemeente hanteert de SRE-nota in grote lijnen, maar wijkt er op onderdelen van af.

### **Gemeente Deurne**

De gemeente Deurne heeft met Asten en Someren ('DAS-gemeenen') gezamenlijke afspraken: alle hebben zij veel te maken met buitenlandse werknemers en hebben de SRE-nota als basis voor hun beleid genomen. Ook hebben zij goede procedures met marktpartijen en werkgevers. Een speciale werkgroep heeft goed inzicht in de aantallen binnen de gemeenten en maakt onderscheid in tijdelijke en permanente huisvesting. Het besef is aanwezig dat een inhaalslag nodig is voor oplossingen ten aanzien van permanente huisvesting. De SRE-nota wordt te veel gericht geacht op tijdelijke huisvesting en onderkent te weinig dat er ook in het buitengebied sprake is van een structurele behoefte. Buurgemeente Someren hanteert, geen maximum voor huisvesting in bedrijfsbebouwing in tegenstelling tot de SRE-nota die 25 als maximum noemt. Ook over de maximaal toegestane periode van verblijf verschillen de meningen. Waar de nota een periode van zes maanden aanbeveelt, hanteert de gemeente Someren – waar naar globale schatting zo'n 1.000 buitenlandse werknemers werkzaam zijn – in het piekseizoen een maximum van tien maanden.

### **Gemeente Helmond**

De gemeente Helmond heeft, naast grote groepen buitenlandse werknemers in het buitengebied, ook te maken met groepen die in reguliere woonhuizen in de diverse wijken wonen. Dat laatste acht de gemeente strijdig met het bestemmingsplan dat bepaalt dat woningen bedoeld zijn voor bewoning door huishoudens. Een groep werknemers vormt immers geen huishouden. Het feit dat het bestemmingsplan de vereisten om van 'bewoning' te kunnen spreken zo duidelijk definieert, maakt handhaving transparant en mogelijk: omdat de materie is afgedekt kan handelend worden opgetreden. Helmond vormt hiermee een 'modelgemeente' en heeft haar beleid in deze voor de rechter staande kunnen houden tegen beroep ingesteld door werkgevers. In hoger beroep is 'de aangevallen uitspraak [dat] de huisvesting van seizoenarbeiders in strijd [is] met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Rijpelberg' bevestigd. Het beleid van de gemeente houdt dus stand en geldt inmiddels als goed practise voor andere gemeenten.<sup>9</sup> De gemeente Helmond heeft ook bepaald dat indien in een woning met kamerverhuur meer dan vijf personen wonen, een gebruiksvergunning vereist is (dan is sprake van een nachtverblijf).

<sup>9</sup> Uitspraak 2 mei 2007, zaaknummer 200603867/1 bij de Afdeling Bestuursrechtspraak.

### **Gemeente Boxtel**

In de gemeente Boxtel zijn er drie hoofdlocaties waar met name Polen gehuisvest zijn. En dat is alleen bij grootschalige agrarische bedrijfscentra. Daarnaast is er huisvesting in reguliere woningen in het centrum, zonder dat overigens sprake is van klachten van omwonenden.

Er is geen expliciet beleid. Er is geen inventarisatie: over het eigenlijke probleem is nog weinig in kaart gebracht. De voorbije jaren is de gemeente meer ad-hoc met enkele kwesties bezig geweest. In het verleden is één keer een situatie beëindigd, via Justitie. Het ging om illegale werknemers.

Het bestuur wil inzetten op handhaving aan de hand van voorschriften in het bestemmingsplan, afgezien van de kwaliteit van de woonsituatie. De vraag is: wat moet de gemeente er mee aan; het is een gegeven dat de buitenlandse werknemers ergens moeten 'zitten'. De gemeente zal wel beleid maken, maar nu is dat nog 'koffiedik'. Indien bestuurlijk wordt overgegaan tot handhaving moet wel eerst een visie ontwikkeld worden op wat acceptabel is. Dan is ook de vraag aan de orde: wáár wordt de huisvesting dan gerealiseerd. Te verwachten is dat hierbij het hierbij, in goed overleg, ook zal gaan over het huurwoningbestand van de woningbouwcorporatie. Het onderbrengen in woonunits lijkt geen gewenste situatie. Het is wel het streven van de gemeente bij voorkeur te huisvesten in woningen die daartoe bedoeld en geschikt zijn; dat kan ook gaan om hoogwaardige woonunits.

De provincie Noord-Brabant heeft eerder een handreiking verstrekt maar de gemeente moet er toch handen en voeten aan geven.

### **Gemeente Boxmeer**

De gemeente Boxmeer had als beleid om de Oost-Europese tijdelijk werknemers op de bedrijven zelf te huisvesten. Dit wordt evenwel niet (meer) verantwoord geacht en nu vindt huisvesting plaats in woonunits. Te verwachten valt dat een nieuw bestemmingsplan nieuwe duidelijkheid zal geven.

Binnen de bebouwde kom zijn er weinig problemen. Er is een voormalig juvenaat aangekocht door ondernemers en daarvoor loopt een vrijstellingsprocedure. Dit is een incidenteel geval, voor 40-60 werknemers. Bij de gemeente is geen inzicht in actuele aantallen tijdelijk werknemers waar het over gaat.

Vanuit de provincie werd er te weinig ruimte geboden om iets te kunnen (alleen oude kloosters aankopen, maar dat was niet werkbaar), zij het dat het beleid nu versoepeld is.

In 2007 is de SRE-regeling inzake het tijdelijk (werken en) wonen geëvalueerd via gesprekken binnen gemeenten en met andere stakeholders. Er zijn grote verschillen geconstateerd in de manier waarop gemeenten omgaan met huisvesting van buitenlandse, tijdelijke werknemers. In het geval gemeenten geen beleid hebben – en dat doet zich vaak voor – en toch weten dat zich 'buitenlandse' huisvesting voordoet, 'wordt dit vaak door de vingers gezien en gaat men in de regel niet over tot actie. Alleen als zich excessen voordoen wordt ingegrepen aan de hand van klachten of signalen uit de bevolking. Handhaving op huisvesting heeft geen prioriteit bij veel

geïnterviewden. Budgetten ontbreken veelal en menskracht is niet beschikbaar.’ (Fontein & Partners, 2007).

Coördinerend beleid, zoals gevoerd op het niveau van samenwerkende gemeenten in de regio Eindhoven is nog geen garantie voor een soepele uitvoering. Dat beleid is overigens een handvat en geen wettelijke regeling. Het merendeel van de gemeenten worstelt met de toepassing van het in de SRE-nota neergelegde beleid. Zo wordt het aantal toegestane woonunits en de maximale termijn van plaatsing in iedere gemeente anders geïnterpreteerd. Gemeenten die een actief huisvestingsbeleid hebben voor buitenlandse werknemers lopen vaak tegen een complexe wet- en regelgeving aan. Zij vinden dat het huisvestingsbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van werkgevers, gemeenten, woningcorporaties en politie.

De evaluerende actie heeft geleid tot een reeks conclusies en aanbevelingen die rekening houden met de diversiteit aan actoren op de huisvestingsmarkt (Fontein & Partners, 2007):

#### Conclusies:

- Werkgevers en uitzendbureaus kopen ook woningen in wijken waartegen de gemeente, zonder vastgesteld beleid, weinig kan doen.
- Gemeenten zijn vooral individueel bezig met het onderwerp. Structurele huisvesting kan heel goed regionaal door gemeenten gecoördineerd worden, waarbij derden als huisvesters, uitzendbureaus, corporaties de realisatie en het beheer kunnen doen.
- Het zijn vooral tuinbouwbedrijven die bij gemeenten verzoeken indienen voor tijdelijke stimuleren en bestuurlijke nadruk leggen op realisatie van structurele huisvesting, maar ook met het verzoek de units enz. na seizoensgebruik te mogen laten staan.
- Het blijkt meer en meer dat elke gemeente te maken krijgt met tijdelijk werknemers. Het is beter vooraf aan partijduidelijkheid te geven dan dat achteraf gerepareerd moet worden.

#### Aanbevelingen:

- Een gemeente hoeft niet zelf de huisvesting te verzorgen, maar wel zorgen voor goede randvoorwaarden. Dus niet zelf doen maar regisseren.
- Streven naar één regionale aanpak: niet toelaten dat in de ene gemeente gebeurt wat in de andere niet mag.
- Onderscheid maken bij structurele huisvesting in kleinschalige bewoning en groot-schalige bewoning van 100-500 personen.
- Handhaven van de regels afstemmen op andere gemeenten.

Aanbevelingen van andere aard zijn geuit vanuit de uitzendbranche. Die branche heeft intern te maken met verscheidenheid ('bovenkant; onderkant') en tegelijk de behoefte gemeenten een juiste keuze te laten maken. Dit heeft onder meer de ABU het initiatief doen nemen gemeenten bij brief (december 2007, bij gelegenheid van de zogeheten 'Polen-top') op te roepen alleen samen te werken met gecertificeerde uitzendbureaus:

“Er blijkt bij gemeenten nog veel onbekendheid te zijn over het uitzenden van personeel, de verantwoordelijkheden van uitzendondernemingen versus gemeenten en het verschil tussen de bonafide en de malafide sector. De brief geeft gemeenten handreikingen waar men op kan letten als het gaat om het samenwerken met uitzendbureaus. In dat kader worden gemeenten bijvoorbeeld gewezen op het bestaan van specifieke minimumregels omtrent huisvesting voor MOE-werknemers in de CAO voor Uitzendkrachten en de rol van de CAO-politie om deze regels te handhaven. De ABU wil verder via convenanten met gemeenten afspraken maken over beschikbaarstelling van en toezicht op de huisvesting. ABU-uitzendondernemingen zijn bereid informatie over huisvestingslocaties en bezetting te delen met gemeenten, zodat meetbaar wordt waar MOE-werknemers in de gemeente worden ondergebracht. In de brief maakt de ABU ook duidelijk dat niet alleen de uitzendbranche aan zet is. Uit onderzoek blijkt namelijk dat één op de drie MOE-werknemers via een uitzendbureau in ons land werkzaam is. Rechtstreekse dienstverbanden met inleners of ZZP-constructies komen verhoudingsgewijs meer voor. In de brief wijst de ABU erop dat de werkelijke huisvestingsproblemen worden veroorzaakt door de malafide uitzendbureaus, huisjesmelkers en koppelbazen. Helaas blijken huisvestingsproblemen en malafiditeit vaak samen te gaan.’ (bron: <http://abu.nl>).

Certificatie is verplicht voor de bij de grotere uitzendorganisaties aangesloten uitzendorganisaties. Certificatie scheidt het kaf van het koren in de uitzendbranche. Zo hanteert de VIA voor haar leden een uitgebreide inspectielijst voor het domein 'huisvesting'. Onderdelen die aan de orde komen zijn huisvesting-algemeen; sanitair/verwarming/veiligheid/hygiëne; overige voorzieningen (zoals koelkast, kookplaat); brandveiligheid.

### *Woningcorporaties*

Een partij die tot dusver slechts low-profile in de discussie én in de praktijk van alledag een partij meeblaast is de *woningcorporatie*. Meermalen kan een appél op woningcorporaties worden gehoord. Wellicht is de hóp dat deze partij een probleemoplossende rol kan spelen groter dan de feitelijke inbreng. Expliciete navraag bij de Woonstichting Etten-Leur – gegeven ook het opereren van grote uitzenders als Exotic Green<sup>10</sup> en P&E People aldaar – leert dat deze corporatie geen expliciet beleid voert

---

10 Exotic Green beschikt over werknemers in de logistieke-, en industriële sector. Daarnaast levert Exotic Green uitzendkrachten in de food- en verpakkingsindustrie en in alle agrarische sectoren. De werknemers van Exotic Green worden per werkgebied geselecteerd vanuit de eigen kantoren in Polen.

met betrekking tot buitenlandse werknemers. ‘Lang geleden werd wel een maximum gesteld aan het aantal bewoners in de zin van statushouders; dat is afgeschaft, onder andere omdat die regel bij grote gezinnen weer moeilijk hanteerbaar was. Nu is de regel die stuurt: ‘geen overlast in de woonomgeving’ veroorzaken’ (gesprek Woonstichting Etten-Leur).

In het buitengebied zijn corporaties actiever inzake de huisvesting van buitenlandse werknemers dan in de grote steden. Een woordvoerder van een Eindhovense woningcorporatie legt de verantwoordelijkheid voor huisvesting bij de gemeente. Vanuit woningcorporatie Bergopwaarts wordt daar geheel anders over gedacht: deze heeft weliswaar geen concreet beleid ontwikkeld maar acht dat wel te behoren tot zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Blijkens de SRE-evaluatie zijn er bij corporaties plannen voor woonplekken in leegstaande kantoorpanden of in sloopwoningen. Corporaties voelen zich daar maatschappelijk verantwoordelijk en zouden geneigd zijn tot samenwerking met de lokale overheid.

### **6.3 Voortschrijdend inzicht**

Er blijkt behoefte aan meer mogelijkheden voor ruimere tijdelijke huisvesting (minder dan 6 maanden) en zelfs structurele huisvesting in het buitengebied. Het zou goed zijn om daar in samenwerking met de provincie een regionale discussie over te voeren, aldus een aanbeveling in het SRE-evaluatierapport. In maart 2008 heeft de werkgroep huisvesting in SRE-verband geconstateerd dat er met name in het landelijk gebied behoefte is aan huisvestingsmogelijkheden; structureel kan er te weinig in worden voorzien. Grootschalige locaties komen te weinig van de grond (zoals gebruik van azc's, kloosters). Met uitzondering van Gemert misschien. Ondernemers uit het buitengebied bellen wekelijks. Er is discussie over woonunits die blijven staan na dat halve jaar. In andere gemeenten is de praktijk: ‘de regel is dat na dat half jaar de unit niet gebruikt wordt, maar dan mag de unit wel blijven staan’.

Er is geprobeerd om met de provincie te bespreken of er mogelijkheden zijn. De provincie is terughoudend wat betreft woonvormen in het buitengebied. Bij grootschalige locaties spelen ook andere belangen zoals natuurwaarden, stankcirkels, EHS. Het lukt dan toch vaak niet. Vanuit het ministerie van VROM is richting gemeenten geen landelijk beleid inzake huisvesting aangereikt. In het veld wordt wel een constructieve opstelling van de VROM-inspectie gemeld.

In de SRE-werkgroep huisvesting is afgesproken dat aan de bestuurders voorgesteld gaat worden: maak het wonen in het buitengebied mogelijk op langere termijn, namelijk 12 maanden. Dat wijkt af van het in de SRE-nota neergelegde beleid. Maar de



nood is dermate hoog dat men nu in het veld uitwijkt naar onwenselijke situaties. Dat voorstel wordt wel omgeven met voorwaarden, zoals: eigen werknemers, maximaal 40, met registratieplicht. De provincie zou het reeds in strijd achten met het provinciaal beleid. Echter, in de provincie Limburg is al zo'n beleidsregel die dat op die manier regelt. In Noord-Holland hebben enkele gemeenten een convenant om een en ander het hele jaar door toe te staan.

Het belang van economie staat expliciet tegenover het belang van toerisme op het platteland. De provincie Noord-Brabant staat geen recreatieve bewoning op bedrijven toe. Wel is daar vraag naar vanuit de tuinders. Deze provincie is terughoudend en wenst het landschappelijk beeld niet te laten verstoren door woonblokken en wenst impliciet het belang van het toerisme te stellen boven dat van de economie. De provincie Limburg daarentegen wil zich explicieter profileren als land- en tuinbouwgebied en gaat verder om ondernemers uit het Westland te interesseren. Venlo is een logistiek cluster zoals Horst een tuinbouwcluster is. De afweging economie – toerisme/landschap wordt daar anders gemaakt.

Corporaties geven aan: 'huisvesting, dat is ons pakkie an niet'. Maar zij zien het in toenemende mate toch ook als hun taak. Er is namelijk sprake van een structurele aanwezigheid. Het gaat dus om een pensionachtige aangelegenheid. Daar is dus voortschrijdend inzicht, evengoed als binnen SRE.

Twee punten hebben het voortschrijdende inzicht binnen SRE bepaald.

A. Eerst, nog vóór het open gaan van de grenzen, was er sprake van illegale arbeid. SRE had een project 'buitenlandse werknemers'. Met huisvesting, communicatie en handhaving. Die handhaving was succesvol, omdat die integraal was (nl. inclusief de vreemdelingenpolitie, de brandweer, de FIOD en de SIOD). De wetgeving was echter onduidelijk, althans men maakte op slimme wijze gebruik van een maas. Met name via de zogeheten Poolse constructie: een Nederlander richt in Polen een bedrijf op; komt hier en koopt de oogst en gaat oogsten met zijn eigen werknemers; als de klus klaar is (geoogst) dan verkoopt hij die terug aan de ondernemer.

B. Daarom groeide de overtuiging: dat doen we niet meer en we houden ons nu bezig met de core business. Dat is huisvesting en openbare orde. Daaruit is de Nota voortgekomen, met een voorstel aan de Stuurgroep.

Er is ook voortschrijdend inzicht bij corporaties en portefeuillehouders. Eerst was er bij een aantal gemeenten zagezegd 'geen regionaal probleem'. Later toch wel bij meer gemeenten. Nu is er het inzicht dat het probleem in elke gemeente voorkomt. Bijvoorbeeld ook in de steden: bedrijfswoningen worden ingezet; recreatieterreinen met veel buitenlandse auto's; panden die worden opgekocht. Het inzicht is gegroeid dat het beter is om pro-actief te zijn.



Er is ook sprake van een perceptie- c.q. een psychologisch fenomeen en niet louter van een fysieke huisvestingszaak. (a) Eerst werden de Polen als illegaal gezien, (b) vervolgens als legaal maar als gevaar voor de eigen werkgelegenheid. En nu (c) erkent men steeds meer dat Polen een wezenlijke en deels ook onmisbare bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Dat leidt op zijn beurt weer tot het inzicht (4) dat de huisvesting goed gefaciliteerd moet worden en dat we verantwoordelijkheid moeten nemen. En dus ook (5) meewerken aan initiatieven!

#### **6.4 Woonklimaat en vrije tijd**

Qua leefklimaat en welzijn zijn er twee 'stromen' te onderkennen: één vanuit de Poolse gemeenschap en één vanuit de Nederlandse samenleving, beide gericht op de bevordering van het welzijn van Poolse werknemers.

##### *Poolse gemeenschap*

Polen zijn van oudsher religieus ingesteld en de kerkelijke binding is er sterk. Die binding maakt het mogelijk dat vanuit de kerkelijke gemeenschap een focuspunt is of kan zijn. Zo is vanuit Tilburg de Poolse kerk actief. Een ander kanaal is een eigen, Poolse nieuwsvoorziening via een krant ([www.popolsku.nl](http://www.popolsku.nl)). Als algemene bron van informatie in de zin van nieuws, cultuur, geschiedenis en wetenswaardigheden biedt [www.polonia.nl](http://www.polonia.nl)). Het is een portaal van de Poolse gemeenschap in Nederland.

##### *Nederlandse initiatieven*

Grotere uitzendbureaus bieden werknemers verder soms ondersteuning aan in de sfeer van contacten leggen met de buurt, maatschappelijk werk en begeleiding bij medische zorg. Die activiteiten hebben ook als functie integratie te bevorderen. Men organiseert bij voorbeeld inloopavonden voor de buurt, kennismakingsmiddagen, gezamenlijke voetbalwedstrijden etc. Een uitzender biedt medewerkers een volledig sociaal programma aan, waar ze ook in de vrije tijd gebruik van kunnen maken. Men heeft een groot aantal Poolse werknemers gehuisvest op een nieuw complex, in appartementen en gezinswoningen, met eigen allerlei voorzieningen op het terrein zelf: winkels, medische zorg, cafés, restaurants, disco's, bioscopen, een kerkgebouw. Een coördinator is aangesteld om het sociale programma vorm te geven. De werknemers kunnen op die manier ontspanning vinden op het terrein zelf en hoeven b.v. om in het weekend uit te gaan niet meer naar omliggende plaatsen te rijden. Dat beperkt ook weer de risico's van het nachtelijk uitgaansverkeer op de - vaak smalle - plaatselijke provinciale wegen.

Niet alle uitzenders zijn overigens voorstander van huisvesting in dergelijke groot-schalige buitencomplexen. Het zou ook een soort ‘gettovorming’ kunnen bevorderen en in die zin juist integratie kunnen belemmeren. Zij prefereren verspreide huisvesting binnen of vlak bij stads- en dorpskernen.

Uitzender OTTO Workforce heeft al veel met de provincie Limburg samen gedaan in de sfeer van het woon- en leefklimaat. Te noemen zijn:

- Servicewinkels opgezet in samenwerking met Rabobanken; Rabobanken in kleinere dorpen moeten krimpen/sluiten; er komen kleinschalige winkeltjes bij (bank-plus concept) en worden ‘dorpservicewinkels’.
- In Meterik (gemeente Horst aan de Maas) is een ‘international service shop’ opgezet door gemeente, provincie, FNV, VGZ, corporaties en Otto Workforce. Het gaat om een gezamenlijk initiatief dat drempels verlagend is en zorgt voor een betere toegankelijkheid van buitenlandse werknemers. Het consultancybureau IBC in Sittard is landelijk bezig met het regelen van dergelijke service shops ([www.ibcnet.nl](http://www.ibcnet.nl)). Misschien een idee voor Brabantse gemeenten?

### *Interactie*

In diverse gemeenten functioneert een Informatiepunt Polen (IPP). Zo is er in de Duin- en Bollenstreek een IPP met als kerntaak het halen en brengen van informatie, dus zowel richting officiële instanties (gemeente, politie) als richting Poolse werknemers. Het doel van een informatiepunt is het verbeteren van de woon- en werksituatie van de Poolse werknemers.

## 7 Perspectief

### 7.1 Verwachtingen

Partijen die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, zijn er het wel over eens dat inschakeling van buitenlandse werknemers voorlopig een niet meer weg te denken verschijnsel zal zijn in het Brabantse bedrijfsleven. Zolang de arbeidsmarkt krap blijft en bedrijven in Nederland te weinig personeel kunnen vinden om in de tekorten te voorzien, zullen ze werknemers uit het buitenland blijven laten komen om bij te springen in de productie. Die praktijken zijn in veel Brabantse gemeenten overigens niet onomstreden. Er klinken geluiden tegen het inzetten van werknemers uit MOElanden: ze verdringen kansarme Nederlandse werkzoekenden, ze zijn bereid tegen veel te lage lonen te werken, ze leggen een druk op de woningmarkt en ze zorgen soms voor overlast en commotie in wijken en buurtgemeenschappen. Die opvattingen zijn volgens andere partijen – werkgevers, uitzendwereld, bestuurders – niet zonder meer terecht. Buitenlandse werknemers voorzien kennelijk in een behoefte en vormen in bepaalde sectoren momenteel de motor waar de arbeidsmarkt op draait. Dat economisch belang moet worden onderkend en vanuit bestuur en gemeenten moeten goede voorwaarden worden geschapen om die inzet ook op termijn, structureel mogelijk te maken.

Partijen, in het bijzonder de uitzendbranche en andere werkgevers, signaleren wel verschuivingen in de markt waarop moet worden ingespeeld.

1. Er is een verschuiving van mensen vooral in te zetten voor tijdelijk ongeschoold seizoenwerk (land- en tuinbouw) naar mensen jaarrond inzetten voor werk bij grotere bedrijven in de industrie en de logistiek.
2. Grotere uitzenders trekken zich terug uit de agrarische markt. Dat betekent minder scherpe pieken in de instroom van buitenlandse werknemers en meer continuïteit in de reisbewegingen door het jaar heen.
3. Poolse werknemers vormen nog steeds de grote meerderheid, maar de komende jaren zullen ook andere regio's in beeld komen. Polen gaan ook steeds meer naar andere landen (Engeland, Zweden, Duitsland) en zullen straks, met het aantrekken van de economie (en het loonniveau) ook gemakkelijker banen in eigen land kunnen vinden. Verschuiving naar landen als Roemenië en Bulgarije zijn al zicht-

baar. Het aantal Poolse migranten groeide in 2007 nog maar met 20%, dat van Bulgaren vertienvoudigde. In 2007 kwamen er al zo'n 4.000 Bulgaren en 2.000 Roemenen naar Nederland. De verwachting is dat die aantallen zullen toenemen als tewerkstelling in Nederland voor mensen uit deze landen volledig wordt vrijgelaten.

4. Op termijn zullen waarschijnlijk ook meer werknemers uit verder weg gelegen landen als Litouwen, Oekraïne en Kroatië worden ingeschakeld. Reisbewegingen uit die landen zullen toenemen met het 'opdrogen' van de stroom arbeidsmigranten uit Polen. Brabantse en Limburgse tuinders klagen nu al dat ze te weinig Polen kunnen krijgen voor het werk in de vollegrondstuinbouw. Voor het werk in de kassen lukt het nog wel, maar voor het buitenwerk worden steeds meer andere groepen ingeschakeld. Er is een forse lobby om b.v. meer Roemenen en Bulgaren te kunnen aantrekken (verlichte arbeidsmarkttoets!).
5. Gesprekspartners verwachten dat het scholingsniveau van deze nieuwere groepen werknemers mogelijk op een lager niveau zal liggen. De laatste jaren zijn er ook al veel 'kansarme' Polen naar Nederland gekomen, mensen met lage opleidingen, soms analfabeet, en het kennisniveau van nieuwe migranten zal waarschijnlijk lager zijn. Bij voorlichting en begeleiding van mensen zal op dat gegeven moeten worden ingespeeld. Instructies in eigen taal, taaltrainingen, communicatie met die verschillende groepen zal meer aandacht moeten krijgen.
6. Partijen signaleren meer activiteiten van buitenlandse bedrijven en bemiddelaars op de Nederlandse arbeidsmarkt, die zich kunnen onttrekken aan de controles en inspecties waaraan Nederlandse uitzenders wel onderworpen zijn. Dat kan illegale praktijken in de hand werken en misstanden bij tewerkstelling, beloning en huisvesting. Werkgevers en werknemers kunnen geneigd zijn dat te accepteren, maar voor branche en beeldvorming is dergelijke oneigenlijke concurrentie onwenselijk. Problemen rond vervoer, reistijden, rijgedrag, voertuigkwaliteit en overlast worden het meest waargenomen in het zwarte en grijze circuit.
7. Het aantal buitenlandse 'zelfstandigen zonder personeel' (zzp'ers) is de laatste jaren sterk gestegen, vooral in de bouw, maar ook in de land- en tuinbouw. Deels zijn dit reguliere bedrijven, maar het kan ook schijnconstructies gaan om een aantal 'nadelen' van de gewone werkgevers-werknemers verhouding te omzeilen. De zzp'ers zijn dan geen 'werknemers' die 'arbeid' leveren, maar 'zelfstandigen' die 'diensten' aanbieden op de Nederlandse markt. Die vallen niet onder de regelingen rond werkvergunningen, premieafdrachten, pensioenen, ziekteverzekeringen e.d. en kunnen dus gemakkelijker in Nederland aan het werk worden gezet. Deze vorm van schijnzelfstandigheid wordt momenteel in Brabant o.a. nogal eens bij

Roemenen en Bulgaren aangetroffen. De zzp'ers komen of via bemiddelaars of op eigen gelegenheid naar Nederland, vaak met eigen kwalitatief minder goed vervoer. Ze nemen het meestal minder nauw met regels rond werktijden en werkomstandigheden.

De voor dit onderzoek geïnterviewde partijen onderkennen dit soort problemen. Hun insteek is: de kop niet in het zand steken, accepteren dat de buitenlandse werknemers belangrijk zijn voor de Brabantse economie, en dus zorgen dat mensen tegen fatsoenlijke voorwaarden hun werk kunnen doen en op een goede manier in Nederland kunnen verblijven. Dat betekent in ieder geval: aanpakken van malafide bedrijven en in samenspraak met de bonafide bedrijven zorgen voor goede huisvesting, voorlichting, begeleiding en integratie.



## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

In de veelheid aan informatie die in voorgaande hoofdstukken is beschreven zijn diverse hoofdlijnen te onderkennen. Deze staan hier samenvattend genoemd.

#### *Algemeen*

- De problematiek rond tijdelijk verblijvende Oost-Europese arbeidsmigranten draagt de kenmerken van een integrale problematiek, dat wil zeggen: er valt een divers geheel aan facetten te onderkennen die onderling zeer sterk samenhangen. Centraal staat de tewerkstelling, maar direct daarmee verbonden zijn het bepalen van flankerend beleid, de uitoefening van toezicht, de mogelijkheden tot handhaving, de huisvesting van de werknemers, het leefklimaat voor betrokkenen werknemers, het vervoer van en naar de werkplek en eventuele overlast.
- Het integrale karakter maakt dat een facet-benadering weinig vruchtbaar is. De praktijk laat in toenemende mate bewegingen zien die duiden op een gezamenlijke benadering van de problematiek door dwarsverbanden te leggen (bijvoorbeeld: diverse partijen betrokken in werkgroepverband; bij het ontwikkelen van informatiepunten; bij het opzetten van projecten).
- Geconstateerd kan worden dat uitzenders bij dwarsverbanden weinig betrokken zijn, zeker ook als hun centrale rol in het proces in acht wordt genomen. Dit is des te opmerkelijker gelet op de inspanningen en het integrale karakter waarmee grotere uitzenders het verschijnsel van tijdelijke werknemers benaderen.
- De problematiek van grote aantallen tijdelijke buitenlandse werknemers draagt duidelijke sporen van diversiteit in benadering: (voor zover onderzocht) per provincie verschilt de visie omtrent het meest wenselijke beleid, binnen de provincie Noord-Brabant zijn de diverse regio's niet even ver met het ontwikkelen van beleid en binnen regio's bestaan uiteenlopende attitudes. Gemeenschappelijk lijkt intussen de (groeiende) erkenning dat nagenoeg overal sprake is van problematiek en van de wenselijkheid die systematisch te benaderen.

- Van diverse kanten wordt gewezen op de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Veel gemeenten zijn juist zoekende naar een adequate opstelling zo zij die al actief najagen. Dit leidt tot een grote diversiteit: er is variatie in de manier van omgaan met de materie, zowel in termen van het besef wat er zich binnen de gemeentegrens afspeelt tot het voeren van expliciet beleid, hetzij reactief hetzij pro-actief. Onvermijdelijk heeft dit ook repercussies voor toezicht en handhaving.
- De uitzendbranche kenmerkt zich door een grote variatiebreedte, variërend van integraal opererende, verantwoordelijkheid nemende bonafide bureaus tot moeilijk zichtbare, vaak vluchtige en meer malafide bemiddelaars en uitzenders. Naar mag worden aangenomen schuilt een wezenlijk deel van de problematiek rond huisvesting en leefklimaat in deze laatste groep. Problemen komen vooral voor bij hen die via malafide uitzendbureaus voor korte periodes in Nederland werken.
- Bij de problematiek rond buitenlandse werknemers is sprake van voortschrijdend inzicht bij partijen, met name als het gaat om te formuleren condities voor de huisvesting van de werknemers in het buitengebied. Overigens is het groeiende besef bij gemeenten dat sprake is van problematiek en wenselijkheid van sturing ook een blijk van voortschrijdend inzicht.
- Geconstateerd moet worden dat er bij gemeenten verschillende gedoogpraktijken zijn.
- Het werkgeversveld is sterk gefragmenteerd gegeven de vele uitzendbureaus en hun uiteenlopende omvang en oriëntatie. Toch is voor een wezenlijk deel sprake van een gelijkgerichte instelling, met name bij de grotere uitzendorganisaties, gestimuleerd en gesteund door de brancheorganisaties.
- Grotere uitzendorganisaties én brancheorganisaties nemen bepaald hun verantwoordelijkheid. Als werkgever bekommeren zij zich uitdrukkelijk om de tewerkstelling te ondersteunen met maximale condities, zowel in de sfeer van huisvesting, welbevinden, leefklimaat en vervoer. Er is, met andere woorden, een grote mate van zelf-regulering.
- Een partij die weinig aan zet was/is en voor zover bekend ook zelf niet uitdrukkelijk een actieve rol ambieert is de woningcorporatie. Hoewel deze partij in het onderzoek onderbelicht is gebleven, zijn weinig indicaties verkregen voor een pro-actieve opstelling van woningcorporaties.
- Het verschijnsel ‘tijdelijk buitenlandse werknemers’ is een dynamisch verschijnsel. Diverse verschuivingen in de problematiek zijn te verwachten, met uitstraling naar



de samenstelling van de populatie, beschikbaarheid van arbeidsmigranten, scholing en welzijn.

#### *Verkeer en vervoer*

- Er zijn weinig cijfers voorhanden over de betrokkenheid van Oost-Europeanen bij verkeersongevallen.
- Voor zover cijfers beschikbaar zijn over betrokkenheid van Oost-Europeanen bij verkeersongevallen, wijzen deze er niet eenduidig op dat Oost-Europeanen méér dan gemiddeld bij ongevallen betrokken zijn of méér dan gemiddeld bij ongevallen waar bij een van de bestuurders alcohol in het spel is.
- Er zijn geen indicaties, noch positief noch negatief, voor eventuele mindere rijvaardigheid van Oost-Europese bestuurders. Het moet niet uitgesloten worden gedacht dat, als de samenstelling van de populatie buitenlandse werknemers wijzigt, sprake zal zijn van een mindere rijvaardigheid en moeilijker toegankelijkheid.
- Er moet van worden uitgegaan dat, voor zover Oost-Europeanen rijden met eigen, bv Poolse voertuigen, deze voertuigen voldoen aan de wettelijke minimumeisen. De APK-keuring in Polen vindt minstens zo vaak plaats als in Nederland. Het wagenpark van de Polen zou ouder kunnen zijn. Maar onder de Polen worden evenzeer moderne voertuigen aangetroffen.
- De grotere uitzendbureaus én de brancheorganisaties besteden over het algemeen uitdrukkelijk aandacht aan het creëren van verkeersveilige condities. Geïnstitutionaliseerd gebeurt dat via het stelsel van auditing in de context van certificatie, in de praktijk gebeurt dat via een vaak/soms breedvoerig stelsel van maatregelen. Dit neemt niet weg dat het zicht geheel ontbreekt op de werkwijze van uitzenders en bemiddelaars aan de onderkant van de uitzendmarkt. Aangenomen mag worden dat dit deel door zijn eenzijdige gerichtheid op materieel gewin geen verkeersveiligheid-bevorderend beleid voert.

## **8.2 Aanbevelingen**

Dit verkennende onderzoek geeft aanleiding tot diverse aanbevelingen. De aandacht richt zich weliswaar in sterke mate op de provincie Noord-Brabant, maar ook de rol van andere partijen komt aan bod. Onderscheid valt te maken in aanbevelingen van meer strategische aard en aanbevelingen met een meer pragmatisch, operationeel karakter.

### *Aanbevelingen van strategische aard*

- De problematiek rond buitenlandse werknemers is een integrale problematiek (zie de eerstgenoemde algemene conclusie). Parallel daaraan is de bestrijding ervan het meest gediend met een integrale benadering. Die integrale benadering kent twee invalshoeken:
  - De gerichtheid op een gezamenlijke strategie van de diverse betrokken partijen (minimaal gemeenten; politie; provincie; uitzendbranche) én
  - het in onderling samenhang bezien van centrale en flankerende aspecten als tewerkstelling, arbeidsomstandigheden, huisvesting, leefklimaat van zowel werknemers als ‘ontvangende’ omgeving, welzijn en verkeer en vervoer.
- Voor wat betreft het samenbrengen van partijen kan de provincie bij uitstek een verbindende rol spelen. Het (doen) samenbrengen van partijen en agendering die recht doet aan het brede karakter van de problematiek vormt daarvan de start. Gegeven de bestaande regionale verschillen in voortgang en samenwerking gaat het om een regionaal gedifferentieerde benadering.
- Naast een verbindende en daarbij ook stimulerende rol is er de wenselijkheid van het bevorderen en faciliteren van een beleid dat de problematiek van buitenlandse werknemers integraal benadert, met een accent op huisvesting en inclusief het genereren van draagvlak voor dat beleid. Dat betekent onder meer dat het tot stand komt op basis van een zekere gemeenschappelijkheid van partijen
- Gegeven de diversiteit in benadering en opstelling van gemeenten is er een coördinerende rol weggelegd voor de provincie met name daar waar een bestuurlijke tussenlaag die rol niet speelt. Binnen de provincie Noord-Brabant heeft het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven een dergelijke functie voor de aangesloten gemeenten. De provincie zou zich in coördinerende en stimulerende zin dus vooral kunnen richten op Brabant-Noord en Midden-West Brabant.
- De provinciale overheid zou ook een scharnierpunt kunnen zijn tussen belangen van partijen als het rijk, IPO, stadsregio, gemeenten/VNG, inspectie, de branche van uitzenders, de land- en tuinbouwbranche en eventueel andere branches. Als scharnierpunt zou eventueel kunnen worden volstaan in organisatorische zin. Verdergaand zou zijn het trekken van de materie door inhoudelijke richting, uniformering en zo mogelijk het genereren van consensus.
- Inhoudelijk-beleidsmatig valt voor de provincie een rol te spelen in termen van:
  - Het formuleren van een beleidskader met randvoorwaarden
  - Het (verder) ontwikkelen van concreet beleid

- Het afstemmen van concrete initiatieven
  - Het toezien op toezicht
  - Het ontwikkelen van een handhavingsbeleid en het daarop toezien.
- Actoren als ABU, VIA en grotere uitzendorganisaties met bewezen motivatie en expertise zijn aangewezen partij om in de samenwerking te betrekken, zowel gelet op hun expertise en ervaring met integraal uitvoerend beleid als hun directe toegang tot de arbeidsmigranten.
  - Het verdient aanbeveling bij het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie ook de sector van woningcorporaties actief te betrekken. Voor zover onderzocht staat deze sector nog te zeer afzijdig van de problematiek van buitenlandse werknemers.
  - In de positiebepaling inzake de eigen rol dient de provincie mee te wegen dat de arbeidsmigranten-problematiek een middellange termijn karakter heeft waarbij accenten zullen verschuiven, zoals de samenstelling van de populatie van buitenlandse werknemers.

#### *Aanbevelingen van meer operationele aard*

- Naast een coördinerende, stimulerende rol is voor de provincie een communicatieve rol weggelegd. Dat kan evenzeer voorlichting inhouden richting gemeenten (bewustmaking; beleidsinhoudelijk) als het op provinciale schaal communiceren met en informeren van Oost-Europeanen en hun organisaties.
- Specifiek punt van aandacht in een communicatieplan zou moeten zijn het corrigeren van foutieve beeldvorming daar waar die geconstateerd wordt.
- Voorwaarde voor een prominente rol van de provincie is het realiseren van interne afstemming en coördinatie. Facet- of sectorbelangen dienen bij voorkeur te culmineren in acceptabel geachte scenario's of voorkeuralternatieven waarbinnen de provincie met enige marge kan opereren.
- De provincie zou goed kunnen fungeren als centraal informatiepunt, ook gegeven lokale IPP's. Dat informatiepunt zou zelfs kunnen uitgroeien tot een kenniscentrum. Alle partijen zouden daar met vragen gerelateerd aan arbeidsmigratie naar toe kunnen (werkgevers; gemeenten; buitenlandse organisaties - nu Poolse, later Roemeense, Bulgaarse, of Oekraïense, Litouwse of Kroaatse -). Verankering van het informatiepunt in andere partijen als Poolse welzijnsorganisatie, werkgevers, inspectie bevordert het succesvol opereren. Communicatie zou zich niet moeten beperken tot boodschappen c.q. informatie in de Poolse taal.

- Het is wenselijk dat partijen in Noord-oost Brabant waaronder in elk geval de diverse gemeenten, politie en uitzendbranche gaan opereren binnen afgesproken kaders. De provincie Noord-Brabant kan dit faciliteren. Betrokkenheid van arbeidsinspectie en particuliere welzijnsinstellingen geeft meerwaarde.
- (Te) grote strengheid van de kant van de provincie, bijvoorbeeld in de huisvestingproblematiek, kan de transitie van buitenlandse werknemers van bonafide werkgevers/uitzenders naar minder bonafide werkgevers. Met andere woorden: er dient een optimale balans gezocht te worden tussen duidelijkheid en grenzen stellen enerzijds en flexibiliteit anderzijds.
- Speciaal aandachtspunt voor provincie c.q. de verzameling van partijen is het bestaan van onoorbare en moeilijk traceerbare en toegankelijke praktijken. Deze vormen niettemin een wezenlijk onderdeel van de problematiek en mogelijk vinden juist daar de als overlast beleefde praktijken plaats.
- Onder branche-organisaties en grote uitzendorganisaties is een grote openheid en bereidheid geconstateerd om – indien gewenst ook samen met de provincie – de problematiek van buitenlandse werknemers aan te pakken. Concrete ‘aanbiedingen’ zijn:
  - ‘als het om positieve zaken gaat: altijd bereid om mee te denken en medewerking te verlenen’
  - ‘laat maar horen als provincie wat wil gaan/laten doen in samenwerking met het bedrijfsleven’
  - ‘Altijd bereid om over verdere initiatieven mee te praten’
  - ‘Altijd bereid verder mee te denken, mee te praten bij een eventueel initiatief van de provincie’
  - ‘Bereid om verder mee te denken’ ‘Indien gewenst: kunnen ook met aantal Poolse chauffeurs rond de tafel gaan zitten’.
  - ‘Bereid verder mee te denken met de provincie’
  - ‘Graag bereid verder mee te denken, ook om het negatieve beeld weg te halen. Er valt gebruik te maken van de begeleiding die goede bureaus al geven.’
- Op het gebied van de verkeersveiligheid zijn diverse acties te ondernemen. Te noemen zijn:
  - het provinciaal toespitsen van ongevals- en overlaststatistieken en het actualiseren daarvan
  - het corrigeren van beeldvorming omtrent het rijgedrag van Polen voor zover onderzoek die beeldvorming niet staft
  - het faciliteren van verkeersvoorlichting en training (gegeven ook het feit dat de uitzendbranche daaraan weinig aandacht schenkt)

- het voorbereiden van een verkeerseducatieprogramma dat afgestemd is op nieuwkomers uit MOE-landen van wie een lagere graad van scholing en mogelijk ook rijvaardigheid verwacht mag worden
- het doen inbouwen van een onderdeel over verkeer en vervoer in introductietrainingen die sommige uitzendbureaus verzorgen
- het in beeld brengen van verkeersveiligheidsrisico's bij met name die groep buitenlandse werknemers die tewerkgesteld worden via kleinere en meer vluchtige uitzenders
- het zich vergewissen van de diverse veiligheidsbevorderende acties bij werkgevers, deze eventueel ondersteunen of in aangepaste vorm bij derden promoten.

### 8.3 Onderzoeksvragen

- De provincie heeft van oudsher een taak op het gebied van welzijn. Onderzocht kan worden in hoeverre binnen de diverse gemeenschappen van arbeidsmigranten hier een rol voor de provincie weggelegd kan zijn. Onderhavig onderzoek heeft het welzijnsaspect slechts marginaal gezien.
- In het veld zijn in de voorbije jaren diverse projecten/initiatieven ten uitvoer gekomen. Geïnterviewd kan worden welke factoren in positieve zin bijdroegen aan het resultaat en welke in meer negatieve zin. Inzicht in good practise is van belang bijvoorbeeld voor een project-initiërende rol van de provincie.
- In deze verkenning is de informatie vooral afkomstig van Nederlandse partijen. Oost-Europeanen kwamen zelf in het geheel niet aan het woord. Onderzoek is wenselijk naar ervaringen, probleempunten, behoeften onder Polen en andere nationaliteiten. Toegang tot hen kan gerealiseerd worden via de uitzenders. Te denken is zowel aan individuele gesprekken als aan groeps gesprekken. Na een meer inventariserende fase is een gestructureerde, meer kwantitatieve opzet denkbaar.
  - Zo zouden gesprekken nuttig zijn in de sfeer van het welzijn en het leefklimaat. Daartoe zouden zowel daarop geënte 'organisaties' en ook MOE-werknemers zelf benaderd kunnen worden. Voor het merendeel zou het dan gaan om Poolse organisaties en Poolse werknemers: naar schatting 70 procent van de MOE-landers is van Poolse origine. Dit aandeel kan overigens onderhevig blijken aan grote schommeling als ook de regelgeving ten aanzien van Bulgaren en Roemenen genormaliseerd wordt. Dit is tegelijk een aanwijzing voor het dynamische karakter van het probleemveld: verhoudingen kunnen snel wijzigen gelet op het 'getouwtrek' om de

Poolse arbeidskrachten ook op politiek niveau<sup>11</sup>. Daarnaast is ook de aard van de problematiek aan verandering onderhevig.

- Een ander onderwerp waarover geen informatie beschikbaar is vormt de ervaring van Oost-Europeanen met het verkeer hier in Nederland. Hun beeldvorming over de Nederlandse weggebruiker kan onverwachte inzichten opleveren, ook ter lering van ons zelf. Eventuele knelpunten (bijvoorbeeld: bekendheid met de Nederlandse regelgeving/bebording) zoals beleefd door Polen zouden benoemd en mogelijk opgelost kunnen worden.
- Expliciet voorwerp van onderzoek kunnen de gemeenten in het Land van Cuijk/Noord-oost Brabant zijn. Inventarisatie van vragen en knelpunten waarmee zij te kampen hebben biedt een basis voor vruchtbare gedachtevorming over hoe verder.
- De feitelijke en mogelijke rol van woningcorporaties is in dit onderzoek niet tot zijn recht gekomen. Onderzoek daarnaar zou het verkregen beeld evenwichtiger maken.

---

11 De Nederlandse minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid én de Poolse minister van Arbeid tekenden in april 2008 een samenwerkingsovereenkomst om de informatievoorziening te verbeteren voor Polen die in Nederland willen werken. Polen kampt met een groot tekort van 600.000 werkrachten in de bouw- en landbouwsector, terwijl de Nederlandse minister wil voorkomen dat de Polen die hier 'geen succesverhaal beleven' naar Polen terugkeren.

## Afkortingen

APK	Algemene periodieke keuring
IPP	Informatiepunt Polen
MOE	Midden- en Oost Europese landen
Seph	Servicepunt handhaving
VAB	Vrijkomende agrarische bebouwing
VBE	Versneld bijzonder examen (rijvaardigheid)
Zzp-er	Zelfstandige zonder personeel

### Organisaties:

ABU	Algemene Bond voor Uitzendondernemingen
AMF	directie van de Arbeidsinspectie gericht op arbeidsmarktfraude
AI	Arbeidsinspectie
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
NBBU	Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
VIA	Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars





## Referenties

- Berg, N van den, Brukman, M. & Rij, C. van (2007). *De Europese grenzen verlegd. (Eerste) evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen*. Amsterdam: Regioplan.
- CITA (2007). *Autofore: study on the future options for roadworthiness enforcement in the European Union*. Brussels.
- Ecorys (2006). *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Rotterdam.
- Fontein & Partners (2007). *Huisvesting tijdelijke werknemers kán beter. Evaluatie 2007 Nota Tijdelijk (werken en) wonen*. Eindhoven: SRE.
- Rijkswaterstaat – Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2006a). *Rijden onder invloed in Nederland in 1999-2005. Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*. Rotterdam.
- Rijkswaterstaat (2006b). *Naar een nieuwe aanpak van vermoeidheid in het verkeer*. Rotterdam.
- Schagen, I. van (2003). *Vermoeidheid achter het stuur*. SWOV. Leidschendam.
- SRE (2006). *Tijdelijk (werken en) wonen*. Eindhoven.
- VROM, VIA & VNG (2008). *Fact sheets Huisvesting arbeidsmigranten*. Regiobijeenkomst Eindhoven, maart 2008.



## Gesprekspartners

Arbeidsinspectie (Roermond), specialist arbeidsmarktfraude

Gemeente Boxmeer, ambtenaar op afdeling Vergunningen

Gemeente Boxtel, ambtenaar Cluster Wonen

Politieregio Brabant-Noord

Politieregio Brabant-Zuid-oost

Politieregio Brabant-Midden-west

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, secretaris werkgroep Huisvesting

Servicepunt Handhaving (Seph)

Uitzendbranche:

APN, Nijmegen/Eindhoven

Otto Workforce, Venray

SBA Euro, Tilburg

PE People, Den Bosch

Work Support, Veenendaal

VIA, Boxtel

Woonstichting Etten-Leur (4.500 woningen), woonconsulent

Diverse organisaties verkeer-gerelateerd:

CBR

Douane

EVD

RDW



Onderzoek in opdracht van Provincie Noord-Brabant,  
Directie Economie en Mobiliteit

ISBN 90 5554 346 5  
NUR 740