



PBLQ

EU-arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland

Adviesrapport 007086

Versie 1.0

25 september 2020

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
0. Inleiding	6
0.1 Aanleiding	6
0.2 Opdrachtformulering	6
0.3 Uitgangspunten	7
0.4 Interpretatie van de opdracht	7
0.5 Indeling rapport	8
1. Informatiebehoefte en gehanteerde definitie	9
1.1 Informatiebehoefte.	9
1.1.1 Doelstelling 1: Huisvestingsvraagstukken	9
1.1.2 Doelstelling 2: Toezicht- en handhavingsvraagstukken	10
1.2 Definitie	10
1.2.1 Context: arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland	10
1.2.2 Wie is er arbeidsmigrant?	11
1.2.3 Te hanteren specifieke definitie	12
2. Arbeidsconstructies en registraties	14
2.1 Arbeidsconstructies	14
2.2 Registratiebronnen	15
2.2.1 BRP	16
2.2.2 Registratie ingezetenen in de BRP	16
2.2.3 Registratie niet-ingezetenen in de BRP	17
2.2.4 Arbeidsmigranten in de BRP	18
2.2.5 Polisadministratie	19
2.2.6 Europese gegevens over A1-verklaringen en de WagwEU	20
2.3 Mogelijkheden voor een schatting	22
3. Schatting van het aantal arbeidsmigranten	25
3.1 Gegevens om het aantal arbeidsmigranten te schatten	25
3.1.1 Aanvullende gegevens	25
3.2 Ingezetenen	26
3.2.1 Aantal Ingezetenen	27
3.2.2 Kenmerken van ingezetenen	30
3.3 Schatting aantal niet-ingezetenen	31
3.3.1 Aantal niet-ingezetenen	31
3.3.2 Kenmerken niet-ingezetenen	33
3.4 Korte conclusie	34

4.	Verbetermogelijkheden voor registratie	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Analyse van het registratieprobleem	36
4.3	Verschillende oplossingsrichtingen	37
4.4	De verplichting	38
4.5	Suggesties om het registratieproces te verbeteren	38
4.5.1	Willen	38
4.5.2	Kunnen	40
4.5.3	Weten	41
4.6	Suggesties voor vervolgonderzoek	42
4.7	Conclusie van dit hoofdstuk	42
Bijlage A	Geïnterviewde personen	43
Bijlage B	Samenstelling begeleidingscommissie	44
Bijlage C	Tabellen rapportage per gemeenten	45

Managementsamenvatting

Opdracht

PBLQ heeft in opdracht gemeente Westland, gefinancierd binnen het Provinciale Programma Arbeidsmigranten, een schatting gemaakt van het aantal EU-arbeidsmigranten dat in de provincie Zuid-Holland woont en werkt. Het onderzoek is uitgevoerd omdat er bij de opdrachtgever twijfels zijn of er met de beschikbare bronnen wel een betrouwbare telling van het aantal arbeidsmigranten kan worden uitgevoerd. Er is onderzocht welke gegevens nodig zijn om de schatting te maken, er zijn gegevensdefinities opgesteld, er is nagegaan welke relevante databronnen beschikbaar zijn om de schatting op te baseren en wat de kwaliteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze bronnen is. Tevens is een voorstel opgesteld hoe de registratie van EU arbeidsmigranten in de toekomst verbeterd kan worden.

Definitie arbeidsmigrant

Om aan te sluiten bij de beleidspraktijk van de provincie en gemeenten is de volgende definitie van een EU arbeidsmigrant gehanteerd: een persoon tussen de 18 en 67 jaar uit Midden of Oost-Europa of uit Griekenland, Italië, Portugal of Spanje, die minimaal 18 uur per week werkt, niet voor kennismigratie of studie in Nederland is en maximaal 8 jaar in Nederland verblijft. Waar in het vervolg van dit onderzoek wordt gesproken over arbeidsmigranten wordt de groep bedoeld die aan deze definitie voldoet.

Informatiebehoefte

De doelen waarvoor de provincie en de gemeenten gegevens over de aantallen arbeidsmigranten en hun verblijfplaats nodig hebben, betreffen huisvestingsvraagstukken en toezichts- en handhavingsvraagstukken. De provincie gebruikt de gegevens vooral voor de huisvestingsplanning en ten behoeve van haar regisserende en sturende rol met betrekking tot de regionale woonvisies. De gemeenten in Zuid-Holland hebben de gegevens nodig bij het oplossen van lokale huisvestingsvraagstukken en voor toezicht en handhaving op diverse terreinen: bijvoorbeeld illegale kamerverhuur en overbewoning, veiligheid en overlast, maar ook het tegengaan van ondermijning of het controleren op bijstandsfraude.

Arbeidsconstructies en registraties

Arbeidsmigranten kunnen onder verschillende wettelijke constructies binnen Nederland aan het werk gaan. Het betreft:

- Arbeidsconstructies op basis van vrij verkeer van werknemers. Arbeidsmigranten verrichten werkzaamheden via een Nederlands uitzendbureau of treden in dienst bij een Nederlandse werkgever. Ze betalen in Nederland belasting en sociale premies.
- Arbeidsconstructies op basis van vrij verkeer van diensten. Arbeidsmigranten zijn in dienst bij een buitenlands uitzendbureau of worden gedetacheerd door een buitenlandse werkgever. Bij detachering is het mogelijk dat de sociale premies nog enige tijd in het buitenland worden betaald. Er kan een A1-verklaring worden overlegd.
- Arbeidsconstructies op basis van vrijheid van vestiging. Het gaat enerzijds om arbeidsmigranten die zich als zelfstandige in Nederland vestigen. Over hun werkzaamheden

betalen ze in Nederland inkomstenbelasting. Anderzijds betreft het arbeidsmigranten die als zelfstandige gevestigd zijn in het buitenland en een A-1 verklaring nodig kunnen hebben.

De Basisregistratie Personen BRP is de belangrijkste registratie voor gegevens over arbeidsmigranten, maar bevat geen gegeven of iemand arbeidsmigrant is. Dat wordt bepaald door de BRP-gegevens te combineren met gegevens uit andere registraties, waarvan de Polisadministratie van het UWV de belangrijkste is. De BRP bestaat uit een gedeelte met gegevens van 'ingezetenen' (het BRP-gedeelte) en een gedeelte met 'niet-ingezetenen' (het RNI-gedeelte). Over ingezetenen zijn meer gegevens bekend dan over niet-ingezetenen, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Informatie bekend	Ingezetene in BRP	Niet-ingezetene in RNI	A1-verklaring
BSN	X	X	-
Nationaliteit	X	X	X
Datum inschrijving	X	Alleen eerste inschrijving	-
Verblijft wel/ niet in Nederland	X	-	-
Woongemeente	X	-	-
Gezinssamenstelling	X	-	-
Werkgemeente	X	X	-
Arbeidssector	X	X	-

Over arbeidsmigranten die ingezetene van Nederland zijn en in de BRP zijn ingeschreven, zijn alle benodigde gegevens bekend. De ervaring leert dat arbeidsmigranten die in Nederland belasting betalen zich in ieder geval als niet-ingezetene laten inschrijven in de RNI. Dat is niet verplicht, maar er is een zeer effectieve prikkel. Bij de inschrijving in de RNI wordt een BSN verstrekt en wie geen BSN heeft, betaalt het maximale belastingtarief.

De gegevensset die op basis van de RNI en de daarmee gecombineerde registraties bepaald kan worden is beperkt. Een belangrijke tekortkoming voor het bepalen van de aantallen arbeidsmigranten is het feit dat niet uit de RNI valt af te leiden of een arbeidsmigrant daadwerkelijk in Nederland verblijft. Vertrek naar het buitenland hoeft niet gemeld te worden en terugkeer naar Nederland om opnieuw een periode te werken ook niet. Met enkele aannames is wel een indicatieve schatting te maken van het aantal arbeidsmigranten dat in Nederland werkt, maar het blijft onbekend waar ze wonen.

Over personen met een A1-verklaring zijn alleen enkele heel globale gegevens uit een Europees rapport af te leiden. Mogelijk komt daar verbetering in nu het op grond van de WagwEU sinds 1 maart 2020 verplicht is om in een online meldloket WagwEU de locatie waar de werkzaamheden verricht worden op te geven. Over de woonplaats bevat dit meldloket echter geen informatie, zodat veel noodzakelijke gegevens om in de informatiebehoefte van de provincie en de gemeenten te voorzien ook dan nog ontbreken.

Al met al zijn de gegevens die in de beschikbare registraties voorhanden zijn om het aantal arbeidsmigranten en relevante kenmerken van deze migranten te bepalen onvolledig en gebrekkig. Dat leidt ertoe dat het aantal in Nederland / in de provincie Zuid-Holland aanwezige arbeidsmigranten wordt onderschat. Met een aantal aannames is in grote lijnen wel te bepalen hoe omvangrijk de onderschatting is. In de informatiebehoefte van de provincie en gemeenten die voortvloeit uit hun verantwoordelijkheid voor het oplossen van huisvestingsvraagstukken en toezicht- en handhavingsvraagstukken kan maar voor een klein deel worden voorzien.

Aantallen

Ondanks de beperkingen van de beschikbare gegevens is toch een schatting gemaakt van het aantal arbeidsmigranten dat in 2018 in de provincie Zuid Holland verbleef. De definitie van het begrip 'arbeidsmigrant' blijkt bijzonder belangrijk te zijn voor de uitkomst. In paragraaf 4.2 wordt dit aan de hand van cijfers voor een grote gemeente geïllustreerd. Met name de eis dat een arbeidsmigrant in 2018 op enig moment arbeid heeft verricht en de gehanteerde inkomensgrens om kennismigranten uit te sluiten leiden ertoe dat een aanzienlijk aantal migranten in dit onderzoek niet als arbeidsmigrant wordt aangemerkt.

Een andere belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat de arbeidsmigranten die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP maar een beperkt deel van het totaal aantal arbeidsmigranten vormen.

Aantal ingezetenen	26.688
Aantal niet-ingezetenen	68.773 plus 10.075 met werklocatie onbekend, toegerekend aan de provincie Zuid Holland.
Personen met A1-verklaring	Ongeveer 9200 , toegerekend aan Zuid Holland van Nederlands totaal plus een aantal waarvan onbekend is in welk land de werkzaamheden worden uitgevoerd (cijfers 2017).
Totaal	26.688 + 68.773 + 10.075 + 9200 = 114.736

Aantallen arbeidsmigranten naar registratie categorie.

Verbetermogelijkheden voor de registratie van arbeidsmigranten

Van niet-ingezetenen en arbeidsmigranten die hier werken met een A1-verklaring ontbreken gegevens. Vanaf 1 maart 2020 dient een deel van de groep personen die hier werken met een A1-verklaring geregistreerd te worden bij een online Meldloket. Bij het zoeken naar verbetermogelijkheden is daarom het niet-ingezetenen vraagstuk centraal gezet.

Het ontbreken van verblijfsgegevens over niet-ingezetenen heeft als consequentie dat een aanzienlijke groep arbeidsmigranten in belangrijke mate buiten het zicht van de overheid blijft. Het betreft mensen met een zwakke rechtspositie die relatief vaak het object zijn van uitbuiting en betrokken zijn bij handhavingsproblemen. Er is onderzocht of de registratie verbeterd kan worden door niet-ingezetenen te verplichten hun verblijfsadres in Nederland op te geven en ook een verhuizing naar het buitenland en terugkeer naar Nederland te melden.

De verkenning maakt ons inziens duidelijk dat alleen het invoeren van de verplichting en het vervolgens handhaven ervan er niet toe zal leiden dat de verplichting door de meeste arbeidsmigranten daadwerkelijk zal worden nageleefd. Het risico dat de verplichting een papieren tijger blijft is groot. Wij bevelen aan om aanvullende maatregelen te nemen, zowel om mensen te motiveren als om hen in staat te stellen om op een eenvoudige manier aan hun verplichtingen te voldoen. Een 'killer motivator', vergelijkbaar met de consequentie dat het maximale belastingtarief wordt toegepast wanneer iemand zich niet inschrijft in de RNI, is nog niet gevonden. De suggestie om het BSN van niet-ingezetenen een geldigheidsduur van slechts enkele maanden te geven kan zeer effectief zijn, maar zal zeer waarschijnlijk tot onoverkomelijke uitvoeringsproblemen leiden. Om te voorkomen dat een effectieve prikkel om aan de inschrijvingsplicht te voldoen ten onrechte terzijde wordt gelegd, bevelen wij aan om een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen van een tijdelijk BSN voor de systemen van de afnemers.

Nader onderzoek naar de optie om ook contactgegevens te registreren lijkt zeer de moeite waard, want daardoor ontstaan nieuwe mogelijkheden bij de dienstverlening en de handhaving. Een combinatie van handhavingsactiviteiten, een app die voldoen aan de verplichting eenvoudig maakt en het centraal stellen van de arbeidsmigrant bij het gebruik van de gegevens lijkt op basis van deze beperkte eerste verkenning de best mogelijke mix van maatregelen om tot een goed functionerende registratie te komen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Arbeidsmigranten zijn belangrijke arbeidskrachten voor de Nederlandse economie. Ze leveren een bijdrage aan de concurrentiepositie van Nederland en versterken de slagkracht van Nederlandse bedrijven omdat ze bereid zijn werk te verrichten waarvoor nauwelijks Nederlandse werknemers te vinden zijn die tegen bijbehorende arbeidsomstandigheden- en voorwaarden het werk willen uitvoeren. Uit onderzoek blijkt dat arbeidsmigranten in 2016 voor ongeveer 11 miljard euro bijdroegen aan het nationaal inkomen in Nederland. Van dat bedrag bleef, na aftrek van uitgekeerde beloningen in de vorm van loon en premies voor arbeidsmigranten zelf, 5 miljard euro toegevoegde economische waarde over¹. In de provincie Zuid-Holland zijn arbeidsmigranten veelal werkzaam in de land- en tuinbouwsector en de logistieke sector. Dit zijn ook de grootste sectoren in de provincie Zuid-Holland, wat de groep arbeidsmigranten voor deze regio extra interessant maakt.

Ondanks het (economische) belang van de inzet van arbeidsmigranten is het voor de Nederlandse overheid niet mogelijk om accuraat vast te stellen hoeveel arbeidsmigranten er op dit moment in Nederland per provincie en per gemeente verblijven. In de meest recent uitgevoerde migrantenmonitor door het CBS², waarin wordt gekeken naar het aantal migranten dat in Nederland woont of werkt, wordt becijferd dat er ongeveer 380.000 migranten uit de EU-11 landen³ in 2017 in Nederland waren. Maar deze schatting is vanuit verschillende onzekerheden opgebouwd. Er is sprake van een diverse set aan registratiebronnen voor arbeidsmigranten die elkaar deels overlappen, maar over het geheel geen dekkend beeld opleveren.

Kennis over het aantal arbeidsmigranten dat binnen de provincie en haar gemeenten woont en/of werkt is wel gewenst om bijvoorbeeld voldoende (geschikte) huisvesting voor deze groep te realiseren⁴. De gemeente Westland heeft PBLQ gevraagd om binnen het Provinciale Programma Arbeidsmigranten een onderzoek te verrichten naar de registratie van arbeidsmigranten om vervolgens tot een schatting te komen van het aantal arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten. In deze rapportage worden de resultaten hiervan beschreven.

1.2 Opdrachtformulering

In overleg met de begeleidingscommissie is de opdracht als volgt geformuleerd:

¹ SEO economisch onderzoek (2018, p. 13). De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland

² Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/43/migrantenmonitor-2017>

³ De EU-11 bestaat uit de landen Polen, Roemenië, Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Tsjechië, Letland, Slowakije, Estland, Slovenië en Kroatië

⁴ Zie onder meer [het Programma Huisvesting Arbeidsmigratie](#) van de provincie Zuid-Holland, maar ook kamerbrief '[Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten](#)' van 20-12-2019

Onderzoek hoe er een kwantitatieve schatting te maken is van het aantal arbeidsmigranten dat woont en werkt in de provincie Zuid-Holland. Onderzoek hiervoor welke gegevens nodig zijn om de schatting te maken, stel gegevensdefinitie op, onderzoek relevante databronnen en de kwaliteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze bronnen. Maak op basis van de bevindingen een onderbouwde schatting of doe aanbevelingen voor aanvullende maatregelen wanneer uit het onderzoek blijkt dat een onderbouwde schatting niet goed mogelijk is. Kom ook met een verbetervoorstel hoe in de toekomst het aantal arbeidsmigranten beter in kaart te brengen is.

De opdrachtgever voor dit onderzoek is de gemeente Westland, het onderzoek is gesubsidieerd door de Provincie Zuid Holland die ook een plaats heeft in de begeleidingscommissie. Mevrouw Jansen, werkzaam als beleidsadviseur arbeidsmigratie bij de gemeente Westland, heeft de rol van dagelijks opdrachtgever ingevuld. Het onderzoek is uitgevoerd door Dirk Schravendeel (opdrachtverantwoordelijke), Jinne Samsom en Charlotte Hazewinkel, allen adviseur bij PBLQ. Frank van IJzerloo (PBLQ) trad op als kwaliteitsbewaker.

1.3 Uitgangspunten

Gedurende het onderzoek zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze zijn deels op voorhand gemaakt en deels tijdens bijeenkomsten met de begeleidingscommissie⁵ vastgesteld.

- In het onderzoek wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er ook grensarbeiders in Zuid-Holland werkzaam zijn. Er is aangenomen dat deze in de provincie Zuid-Holland waarschijnlijk niet vaak zullen voorkomen, omdat de provincie niet grenst aan een buurland (België of Duitsland).
- Het hoofddoel van dit onderzoek is om tot een schatting te komen van het aantal arbeidsmigranten die wonen en/of werken in de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten. Om hier een benadering van te geven, is met de opdrachtgever afgesproken dat louter van officiële registratiebronnen gebruik wordt gemaakt. Hierin worden of staan arbeidsmigranten geregistreerd als zij op basis van een legale constructie in Nederland werk verrichten. Dientengevolge worden er in dit rapport geen uitspraken gedaan over de eventuele arbeidsmigranten die niet binnen officiële registraties staan geregistreerd c.q. zwart werken.
- Afgesproken is om te kijken naar arbeidsmigranten die vanuit binnen de Europese Economische Ruimte in Nederland werken. Zij hoeven geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen en kunnen dankzij het vrij verkeer van werknemers en diensten, en/of de vrijheid van vestiging in Nederland legaal werk verrichten.
- Binnen dit onderzoek is er, in samenspraak met de begeleidingscommissie, voor gekozen om een eigen definitie van een arbeidsmigrant te hanteren, gericht op de beleidsdoelen die in dit onderzoek centraal staan. Daarmee zijn de uitkomsten niet direct vergelijkbaar met de uitkomsten van andere onderzoeken. Het onderzoek kan desgewenst opgeschaald worden naar landelijk niveau, mits daarbij van dezelfde definitie wordt uitgegaan.

1.4 Interpretatie van de opdracht

In de onderzoeksopdracht liggen twee soorten vragen besloten. Ten eerste is er sprake van een probleemgerichte vraag naar de methodiek om een schatting te maken van het aantal

⁵ De begeleidingscommissie voor dit onderzoek is gevormd door vertegenwoordigers van de gemeenten Den Haag, Rotterdam en de opdrachtgever gemeente Westland, de provincie Zuid-Holland, de VNG, de departementen BZK en SZW en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

arbeidsmigranten die in de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten wonen en/of werken. Ten tweede is er sprake van een ontwerpgerichte vraag naar een structurele en duurzame totstandkoming van informatievoorziening op basis van de registratie van arbeidsmigranten. Wanneer het niet of maar deels mogelijk blijkt om een betrouwbare schatting te maken is gevraagd om aanbevelingen te doen hoe in de toekomst het aantal arbeidsmigranten beter in kaart te brengen is.

Om tot een beantwoording van de onderzoeksopdracht te komen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke eisen worden er gesteld aan de registratie van arbeidsmigranten vanuit de verschillende gemeentelijke, provinciale en rijkstaken? Wat zijn verschillen en overeenkomsten in de eisen vanuit de verschillende taken? Wat zijn de criteria waaraan de kwaliteit van de registratie bepaald wordt? Te denken valt onder andere aan: gegevenselementen zoals woon- en/of werkadres, afkomst of nationaliteit en werksector.
- Welke bronnen bevatten gegevens over arbeidsmigranten⁶? Welke gegevens zijn beschikbaar in deze bronnen en wat zijn de gehanteerde definities, actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens?
- Welke vanuit gemeentelijke en provinciale taken gewenste gegevens zijn niet beschikbaar in de huidige bronnen? Welke gegevens hebben niet de benodigde betrouwbaarheid of actualiteit?

1.5 Indeling rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 gaat in op de informatiebehoefte van de provincie en de gemeenten en op de wijze waarop een definitie van het begrip arbeidsmigrant is opgesteld die aansluit bij de geformuleerde informatiebehoefte.

Hoofdstuk 3 brengt in kaart onder welke arbeidsconstructies arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit de Europese Unie in Nederland werkzaam kunnen zijn en aan welke registraties gegevens over arbeidsmigranten ontleend kunnen worden.

De opgestelde schatting van het aantal arbeidsmigranten en de verantwoording van de gehanteerde werkwijze wordt gepresenteerd in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 komt het gevraagde verbetervoorstel aan bod en worden de mogelijkheden verkend om de registraties zo aan te passen dat het aantal arbeidsmigranten in de toekomst beter te bepalen is.

De respondenten waarmee is gesproken, zijn vermeld in bijlage A.

⁶ Binnen registraties worden arbeidsmigranten niet aangemerkt als zijnde arbeidsmigranten. Binnen de registraties moet daarom worden gezocht naar (persoons)kenmerken die duiden op een arbeidsmigrant. Deze kenmerken worden ontleend aan de definitie.

2. Informatiebehoefte en gehanteerde definitie

Het doel waarvoor de gegevens gebruikt gaan worden bepaalt welke gegevens verzameld moeten worden en wat de definities zijn die worden gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt eerst de informatiebehoefte weergegeven zoals die door de provincie en deelnemende gemeenten is geformuleerd. Vervolgens komt de definitie van arbeidsmigrant die in het onderzoek gehanteerd zal worden aan de orde.

2.1 Informatiebehoefte.

Weten hoeveel arbeidsmigranten er in een regio wonen en werken kan voor verschillende doeleinden nuttig zijn. In een aantal interviews met gemeenten, de provincie en ministeries zijn twee belangrijke doelstellingen naar voren gekomen.

1. De schatting van het aantal arbeidsmigranten is relevant voor *huisvestingsvraagstukken*.
2. De schatting van het aantal arbeidsmigranten is relevant voor *toezicht- en handhavingsvraagstukken*.

In de onderstaande paragrafen zijn deze doelstellingen beschreven en worden aanvullende gegevens die nodig zijn om een schatting te kunnen gebruiken voor de doelstellingen afgeleid.

2.1.1 Doelstelling 1: Huisvestingsvraagstukken

Arbeidsmigranten die naar Nederland komen hebben veelal behoefte aan huisvesting. Deze huisvesting kan van tijdelijke aard zijn wanneer arbeidsmigranten voor een korte periode naar Nederland komen om te werken. Het kan ook een behoefte aan permanente huisvesting betreffen, wanneer arbeidsmigranten zich in Nederland voor langere tijd willen gaan vestigen. Zowel de provincie als de gemeenten hebben taken en verantwoordelijkheden die betrekking hebben op het voorzien in voldoende en passende huisvesting. Een goede schatting van het aantal arbeidsmigranten helpt de bevoegde gezagen om aan deze doelstellingen te voldoen.

De volgende doelstellingen in relatie tot huisvesting zijn naar voren gekomen uit de interviews:

- De provincie en gemeenten willen met behulp van cijfers over aantallen arbeidsmigranten een inschatting maken hoeveel, en welk type, huisvesting er daadwerkelijk voor deze doelgroep gebouwd of georganiseerd moet worden. Het aantal arbeidsmigranten is relevant voor de prognose van de woningbehoefte voor zover arbeidsmigranten als niet-ingezetene staan ingeschreven in de BRP. Immers, ingezetenen in de BRP worden al meegenomen in de huidige statistieken op basis waarvan huisvestingsbeleid wordt gemaakt.
- Het aantal arbeidsmigranten is daarnaast relevant voor de regionale woonvisies die de gemeenten gezamenlijk dienen op te stellen. De provincie wil per gemeente het aantal arbeidsmigranten dat er woont en werkt voor de gemeenten inzichtelijk maken, als input voor de discussie over de huisvestingsopgave waar iedere gemeente voor staat.
- Het ministerie van SZW en het merendeel van de overige betrokken partijen zetten in op kwalitatief betere huisvesting om misstanden en uitbuiting tegen te gaan en te voorkomen. Dit kan

bijvoorbeeld het geval zijn als arbeidsmigranten hoge percentages van hun loon moeten afstaan voor (gebrekkige) huisvesting⁷.

2.1.2 Doelstelling 2: Toezicht- en handhavingsvraagstukken

Toezicht en handhaving kwam in de interviews veelvuldig naar voren als wettelijke taak, in relatie tot arbeidsmigranten. Toezicht en handhaving kan betrekking hebben op verschillende zaken, zoals bijvoorbeeld illegale kamerverhuur en overbewoning, veiligheid en overlast, maar ook het tegengaan van ondermijning of het controleren op bijstandsfraude. Hier hebben met name gemeenten mee te maken.

In onderzoeken die in het kader van toezicht en handhaving worden uitgevoerd bestaat een sterke behoefte aan meer informatie over het verblijfadres binnen Nederland van arbeidsmigranten. Voor ingezetenen is het Nederlandse verblijfadres bekend in de BRP, maar voor niet-ingezetenen is dat niet het geval omdat dit niet wordt geregistreerd in de RNI. In de interviews is aangegeven dat ook het inzicht in het aantal arbeidsmigranten per stadsdeel of wijk kan helpen om doelgroep specifieke uitdagingen en beleid in kaart te brengen, in combinatie met eigen, bij de gemeente bekende, gegevens en analyses.

2.2 Definitie

In dit hoofdstuk wordt als eerste aandacht besteed aan de context van dit onderzoek. Ondanks dat arbeidsmigranten door heel Nederland werken, heeft de Zuid-Hollandse regio specifieke karakteristieken die bepalend zijn voor de doelstelling binnen dit onderzoek. Ten tweede wordt ingegaan op een specifieke definitie van een arbeidsmigrant die hier gehanteerd is.

2.2.1 Context: arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland kent een hoge werkgelegenheid. Cijfers uit 2018 laten zien dat 20 procent van de bedrijven gevestigd in de provincie kampt met een tekort aan personeel⁸. Dit tekort kan niet opgelost worden met het al aanwezige arbeidspotentieel. Als een gevolg hiervan, concludeert de provincie Zuid-Holland in haar programma Huisvesting Arbeidsmigranten, zijn arbeidsmigranten onmisbaar voor de regionale economie. Bovendien kent de provincie relatief veel sectoren waar arbeidsmigranten traditioneel frequent in werkzaam zijn of gevraagd voor worden. Gedacht kan worden aan:

- Glastuinbouw, tuinbouw en sierteelt, geconcentreerd in Westland, Oostland, de Bollenstreek en Boskoop en omstreken;
- Logistieke sector en distributiebedrijven, geconcentreerd rondom de havens van Rotterdam en in het bijzonder de Europoort, de Maasvlakte(s) en de A12-corridor;
- Vleesverwerkende industrie, verspreid door de provincie. Zuid-Holland is na Noord-Brabant en Gelderland de provincie met de meeste slachthuizen en vleesverwerkers in Nederland;
- Bouwsector, verspreid door de provincie.

⁷ Dat dit een groot probleem is bleek onder andere in januari 2020 toen een Haagse kerk een [‘levensgevaarlijk illegaal pensioen’](#) bleek te zijn.

⁸ Economic Board Zuid-Holland (2019). Economische Monitor Zuid-Holland

2.2.2 Wie is er arbeidsmigrant?

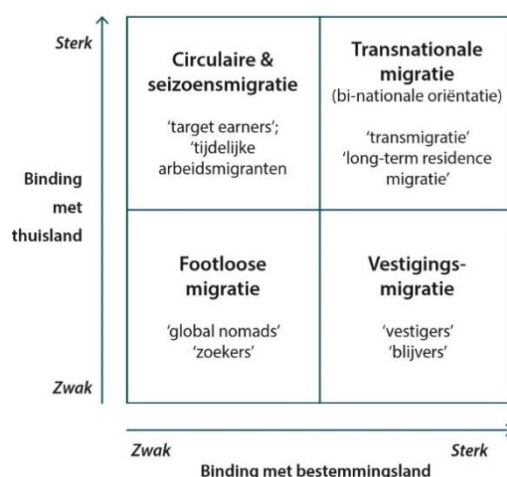
Voor het onderliggende onderzoek is het belangrijk om zorgvuldig te kijken naar de te hanteren definitie van een arbeidsmigrant. Wat betreft (persoons)kenmerken (leeftijd, afkomst, verblijfsduur) kan worden gesteld dat binnen de literatuur geen overeenkomst bestaat over wat een arbeidsmigrant typeert en wat niet. In de breedste zin van het woord kan worden gesteld dat iemand die naar een land migreert met als primaire doel om daar te gaan werken een arbeidsmigrant is. Dit is een zeer ruime definitie, met als mogelijk gevaar dat het aantal arbeidsmigranten wordt *overschat*, omdat bepaalde groepen onterecht worden meegerekend. Wanneer daarentegen een zeer nauwe definitie wordt gehanteerd, riskeert men een *onderschatting* van het aantal.

Arbeidsmigranten komen om uiteenlopende redenen in Nederland werken. Dit werd in 2011 door onderzoekers van de Erasmus Universiteit⁹ vastgesteld. Zij onderscheidden vier afwijkende patronen in de migratie van arbeidsmigranten:

- **Circulaire & seizoenmigratie**
Arbeidsmigranten binnen deze groep komen kortstondig naar Nederland om te werken en hebben weinig tot geen contact met de Nederlandse bevolking. Zij hebben niet de ambitie om zich uiteindelijk in Nederland te vestigen.
- **Transnationale migratie**
Arbeidsmigranten binnen deze groep wortelen zich relatief goed in Nederland, maar onderhouden tegelijkertijd sterke banden met het thuisland.
- **Vestigingsmigratie**
Arbeidsmigranten binnen deze groep komen naar Nederland primair om zich hier te vestigen. Ze zijn, in vergelijking tot groepen die andere migratiepatronen kennen, relatief vaker hoogopgeleid.
- **Footloose migratie**
Arbeidsmigranten binnen deze groep zijn relatief kort in Nederland en hebben weinig tot geen contact met de Nederlandse bevolking. Daarnaast onderhouden ze ook maar geringe contacten met het land van herkomst.

Dit resulteert in het volgende figuur:

⁹ Engbersen, G., Leerkes, A., Ilies, M., Snel, E., & Meij, R. (2011). Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen



Bron: Engbersen et al., 2011

Typologie van migratiepatronen

In aanvulling op de classificatie van Engbersen et al. werd in de interviews met gebruikersgroepen¹⁰ duidelijk dat de gebruikersgroepen een ander primair onderscheid tussen verschillende groepen arbeidsmigranten maken. Als belangrijkste variabele wordt door de gebruikersgroepen niet gekeken naar de mate van binding met het thuis- of herkomstland, maar naar verblijfsduur. Grofweg worden daarbinnen twee groepen ontwaard:

- Groep die naar Nederland komt om te werken zonder de ambitie om zich te vestigen. Het gaat om het verrichten van tijdelijk werk om vervolgens weer terug te keren naar het land van herkomst. De duur van het tijdelijk werk verschilt: van een aantal maanden tot een aantal jaar. Arbeidsmigranten binnen deze groep hebben veelal geen duidelijk plan voor ogen als ze hier aankomen. Ze weten niet hoe lang ze zullen verblijven.
- Groep die naar Nederland komt met als primair doel om zich hier definitief te vestigen en dus sterker dan de andere groep inzet op integratie en bijvoorbeeld het verkrijgen van zelfstandige woonruimte.

Het is niet duidelijk wat de omvang en relatieve grootte van de groepen is. Ook kan de intentie waarmee mensen naar Nederland komen en hun daadwerkelijke gedrag verschillen. Wie komt om zich te vestigen kan (soms na jaren) toch terugkeren naar het land van herkomst. Omgekeerd kan wie de bedoeling heeft voor korte tijd in Nederland te werken maar hier bijvoorbeeld een relatie krijgt zich toch vestigen.

2.2.3 Te hanteren specifieke definitie

Op basis van gesprekken is afgesproken hoe een arbeidsmigrant binnen dit onderzoek wordt getypeerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal variabelen.

Herkomst

Uit de gesprekken en deskresearch blijkt dat binnen de EER met name grote groepen uit Midden-Europa, Oost-Europa en Zuid-Europa naar de provincie Zuid-Holland komen om te werken. Daarom

¹⁰ Provincie, gemeenten, ministeries

wordt gekozen voor een afbakening binnen de EU-lidstaten, specifiek de EU-15. Dit zijn de MOE¹¹- en GIPS-landen¹².

Dientengevolge wordt niet gekeken naar migranten die *van buiten de EU* in Nederland komen werken. Deze groep wordt buiten scope geplaatst van het onderzoek.

Kennismigranten en studenten worden niet beschouwd als arbeidsmigrant.

Kennismigranten (ook wel: expats) komen veelal via migratie naar Nederland. Aangenomen wordt dat personen die meer verdienen dan 'het 57e percentiel' kennismigrant zijn. In 2018 was dat een inkomen van maximaal tussen 26-28K bruto per jaar.

Ook migranten die naar Nederland komen om te studeren worden binnen de scope van dit onderzoek niet beschouwd als arbeidsmigranten. In de berekening zijn gegevens van DUO over buitenlandse studenten in Nederland betrokken.

Arbeidstijd

In overleg met de opdrachtgever is bepaald dat alleen personen die minimaal 18 uur per week werken worden aangemerkt als arbeidsmigrant. Voor deze grens is gekozen om enerzijds migranten met een marginale arbeidstijd per week uit te sluiten¹³, en anderzijds de arbeidsmigranten die onder een nul-urencontract hier werken zo veel als mogelijk mee te nemen¹⁴.

Leeftijd

Afgesproken is om arbeidsmigranten te tellen vanaf de volwassen leeftijd (18 jaar) tot aan de Nederlandse pensioenleeftijd (67 jaar).

Verblijfsduur

In dit onderzoek is ervoor gekozen arbeidsmigranten die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP de eerste acht jaar dat ze staan ingeschreven als arbeidsmigrant mee te tellen, daarna niet meer, omdat dan – gelet op de lange verblijfsduur – mag worden aangenomen dat ze niet meer direct met het begrip 'arbeidsmigrant' geassocieerd zullen worden en als reguliere vestigingsmigrant kunnen worden beschouwd.

Van niet-ingezetenen is niet bekend of en wanneer ze daadwerkelijk in Nederland verblijven en kan het criterium verblijfsduur niet worden toegepast. Daar is ervoor gekozen om arbeidsmigranten mee te tellen wanneer ze gedurende het jaar waar het onderzoek betrekking op heeft op enig moment met een actueel dienstverband in de Polisadministratie geregistreerd zijn.

Definitie

De vorige voorbehouden in acht nemend, is de definitie voor dit onderzoek als volgt:

Een arbeidsmigrant is een persoon tussen de 18 en 67 jaar uit een MOE of GIPS-land die in Nederland minimaal 18 uur per week werkt en in Nederland verblijft, maximaal acht jaar in de BRP is ingeschreven als ingezetene en niet voor kennismigratie of studie in Nederland verblijft.

¹¹ Onder MOE-landen wordt verstaan: Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië

¹² Onder GIPS-landen wordt verstaan: Griekenland, Italië, Portugal en Spanje

¹³ Gedacht kan worden aan migranten met een bijbaantje. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om deze mensen niet mee te nemen als arbeidsmigranten

¹⁴ Onder een nul-urencontract kan het beschikbare werk per week verschillen. 18 uur per week wordt als grens genomen.

3. Arbeidsconstructies en registraties

Welke gegevens beschikbaar zijn hangt af van de arbeidsconstructie waaronder arbeidsmigranten werkzaam zijn en de registraties waarin ze, mede als gevolg daarvan, voorkomen. In dit hoofdstuk worden eerst de mogelijke arbeidsconstructies en relevante registraties beschreven. De conclusie over de mogelijkheden die dit biedt om de gewenste schatting van de aantallen arbeidsmigranten op te stellen staat in het laatste hoofdstuk.

3.1 Arbeidsconstructies

Arbeidsmigranten kunnen onder verschillende wettelijke constructies binnen Nederland aan het werk gaan. In dit onderzoek wordt uitsluitend gefocust op regels en afspraken binnen Europa. Hiervoor geldt dat buitenlandse arbeidskrachten zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland kunnen werken dankzij het vrij verkeer van werknemers en diensten, en vrijheid van vestiging die binnen de EU van kracht zijn¹⁵. Deze bepalingen vertalen zich achtereenvolgens in verschillende arbeidsconstructies die hieronder uiteen worden gezet.

Arbeidsconstructie op basis van vrij verkeer van werknemers (werkgever gevestigd in Nederland)

Op basis van het vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VwEU) kunnen personen uit EU-landen¹⁶ bij een werkgever in een andere EU-lidstaat in dienst treden. Voor arbeidsmigranten geldt dat dit de meest gebruikelijke constructie is waaronder ze in Nederland komen werken. Als arbeidsmigranten in dienst zijn van een Nederlandse werkgever draagt de werkgever de sociale premies en loonbelasting af in Nederland. In veel gevallen worden buitenlandse werknemers in dienst genomen via een intermediair in de vorm van een uitzendbureau gevestigd in Nederland met eventueel dochterondernemingen in een ander Europees land als tussenpartij. De buitenlandse werknemer is dan in dienst van het Nederlandse uitzendbureau en wordt vervolgens 'uitgeleend' aan andere Nederlandse werkgevers (inleners). Geschat wordt dat ongeveer de helft van alle arbeidsmigranten die naar Nederland komt via een intermediair aan werk geraakt¹⁷.

Ook is het mogelijk dat een werkgever direct buitenlandse werknemers inhuurt. Dit komt bijvoorbeeld frequent voor in de land- en tuinbouwsector, waar tuinders terugkerend vaste arbeidsmigranten inhuren voor seizoengebonden werkzaamheden.

Arbeidsconstructie op basis van vrij verkeer van diensten (werkgever in een andere EU-staat dan Nederland)

Op basis van vrij verkeer van diensten (artikel 56 VwEU) kunnen werknemers van werkgevers uit andere EU-lidstaten tijdelijk in Nederland komen werken. Er is dan formeel sprake van detachering, zoals bedoeld in de detacheringsrichtlijn¹⁸. De detacheringsrichtlijn is vervangen door de herziene detacheringsrichtlijn uit 2018 (Richtlijn 2018/957). De implementatiewet van de herziene detacheringsrichtlijn is op 30 juni 2020 in werking getreden.

¹⁵ Respectievelijke artikel 45, artikel 56 en artikel 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna VwEU)

¹⁶ Dit geldt (hier en later) ook voor de EER

¹⁷ SEO economisch onderzoek (2018, p. 17). De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland

¹⁸ Richtlijn 96/71 van de Europese Gemeenschap, zie <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:NL:HTML>

Voor uit het buitenland gedetacheerde arbeiders is de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) van kracht. Deze volgt uit de Europese detachingsrichtlijn en handavingsrichtlijn 2014/67 en vervangt de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (WAGA). De WagwEU schrijft voor dat werknemers van buitenlandse EU-bedrijven, die tijdelijk in Nederland werken, recht hebben op een aantal Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden (de zogenoemde harde kern van arbeidsvoorwaarden). Hierbij gaat het onder meer om het betalen van ten minste het wettelijk minimumloon, het bieden van een veilige werkomgeving, het zorgen voor voldoende rusttijden en het bieden van voldoende vakantiedagen. Hierop wordt toegezien door de Inspectie SZW.

Op basis van de WagwEU moet de in het buitenland gevestigde werkgever, die werknemers bij een Nederlandse onderneming detacheert, voldoen aan een meldingsplicht voorafgaand aan de detachering. De melding behelst gegevens over de identiteit van de werknemer, de plaats waar de werkzaamheden verricht zullen worden en de aard en duur van de werkzaamheden. Een meldsysteem om meldingen hierover te ontvangen werd ten tijde van het onderzoek door het ministerie van SZW ontwikkeld en ingevoerd. Dit systeem, in de vorm van een digitaal loket, is vanaf 1 maart 2020 in werking getreden.

Voor gedetacheerde werknemers is het mogelijk dat zij maximaal 2 jaar sociaal verzekerd blijven in het land waar de werkgever normaal gesproken actief is. De sociale premies zijn dan ook in dat land verschuldigd. Bij kort verblijf in Nederland is de loonbelasting ook verschuldigd in het woonland. Een A1-verklaring is geen wettelijke plicht in geval van detachering. Het gaat om een bewijsstuk waaruit de bijdrage voor socialezekerheidsregelingen blijkt. Dat kan een A1-verklaring zijn of een ander bewijsstuk. Hier wordt in een volgend hoofdstuk verder op ingegaan.

Arbeidsconstructie op basis van vrijheid van vestiging (eigen werkgever)

Op basis van de vrijheid van vestiging (artikel 49 VwEU) kunnen arbeidsmigranten ten slotte in Nederland komen werken als zelfstandige. Hier zijn twee constructies denkbaar:

- Allereerst kunnen arbeidsmigranten een eigen bedrijf starten in Nederland door zich bij de Kamer van Koophandel (KvK) in te schrijven.
- Daarnaast kan een persoon een eigen onderneming hebben in het buitenland en zijn diensten in Nederland verkopen. De aard van de in dit geval opdrachtnemer/opdrachtgeverrelatie die met een in het buitenland geregistreerde zelfstandige wordt aangegaan is zeer vergelijkbaar met die van een Nederlandse zzp'er (bijvoorbeeld wat betreft het vooraf afspreken van een prijs, het door de zelfstandige zelf bepalen van werktijden), afgezien van het feit dat de onderneming niet staat geregistreerd bij de KvK.

In dit onderzoek wordt aan alle drie de groepen arbeidsmigranten aandacht besteed.

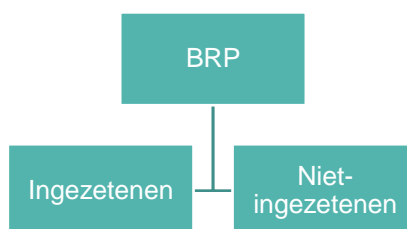
3.2 Registratiebronnen

Arbeidsmigranten die onder verschillende constructies in Nederland werk verrichten worden op verschillende manieren geregistreerd. In de eerste plaats geldt dat niet binnen iedere registratiebron dezelfde gegevens worden opgeslagen. Het kan bovendien voorkomen dat registratiebronnen

aanvullende informatie bevatten en dat daarmee gekoppeld moet worden om een helder beeld te krijgen. Binnen dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de belangrijkste registratiebronnen zijn.

3.2.1 BRP

De meeste arbeidsmigranten die in Nederland komen werken, worden geregistreerd in de Basisregistratie personen (BRP). De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland en van personen die Nederland hebben verlaten of korter dan vier maanden in Nederland verblijven. De eerste groep wordt aangeduid als ingezetenen en de tweede groep wordt aangeduid als niet-ingezetenen. In dit rapport wordt dit onderscheid toegepast¹⁹. Voor arbeidsmigranten geldt dat ze zich kunnen inschrijven als ingezetene, maar ook als niet-ingezetene. Beide bronnen zijn nodig om tot een gedegen schatting te komen.



Samenstelling BRP

Na het inschrijven in de BRP wordt een Burgerservicenummer (BSN)²⁰ toegekend, dus ook aan een arbeidsmigrant die in de RNI geregistreerd wordt. Het hebben van een BSN is wettelijk gezien niet benodigd om werk in Nederland te kunnen verrichten, dat mogen arbeidsmigranten immers al omdat zij EU-burger zijn. Feitelijk gezien kan een arbeidsmigrant dus ook zonder BSN hier komen werken, maar dan moet de werkgever het anoniemtarief van 52 procent belasting toepassen, wat fiscaal zeer onaantrekkelijk is. Gesteld kan worden dat hierdoor een sterke prikkel voor arbeidsmigranten bestaat om zich in te schrijven in de BRP.

Ook voor arbeidsmigranten die hier op basis van de vrijheid van vestiging een bedrijf stichten geldt dat ze een BSN nodig hebben. Dit is een vereiste voor de inschrijving van een eigen onderneming bij de KvK. Zowel ingezetenen als niet-ingezetenen kunnen zich in de KvK inschrijven²¹.

Voor de groepen arbeidsmigranten die onder een detachingsconstructie of als in het buitenland geregistreerde zelfstandige naar Nederland komen, geldt dat zij zonder BSN legaal werk kunnen verrichten. Dat sluit echter niet uit dat ze zich (ook) vrijwillig registreren in de BRP.

3.2.2 Registratie ingezetenen in de BRP

Als een arbeidsmigrant naar redelijke verwachting langer dan vier maanden (binnen zes maanden) in Nederland denkt te verblijven dan is hij of zij verplicht om zich als ingezetene in de BRP in te

¹⁹ Dit wijkt lichtelijk af van spreektaal rondom het thema arbeidsmigranten. In de volksmond wordt met 'een inschrijving in de BRP' louter ingezetenen bedoeld, maar officieel bevat de BRP zowel ingezetenen als niet-ingezetenen

²⁰ Een BSN wordt alleen verstrekt bij een eerste registratie in de BRP. Het BSN vervalt daarna niet meer

²¹ Zie <https://ondernemersplein.kvk.nl/inschrijven-bij-kvk-voor-zzpers-uit-de-eu/>

schrijven. In de basisregistratie worden over de ingeschrevene onder meer de volgende gegevens opgenomen²²:

- Gegevens over de burgerlijke staat (naam, geslacht, ouders, eventueel huwelijk of geregistreerd partnerschap)
- Gegevens over de nationaliteit
- Gegevens in verband met het verblijfsrecht²³
- Gegevens over de het adres in Nederland
- Gegevens over het BSN van de ingeschrevene

Een ingezetene is conform de Wet BRP verplicht een eventuele verhuizing, of vertrek naar een andere woongemeente te melden, daardoor is over ingezetenen een actueel adres bekend.

Voor het opstellen van een schatting van het aantal arbeidsmigranten is een belangrijk vraagstuk welk deel van de migranten die in de BRP als ingezetene staan ingeschreven kunnen worden aangemerkt als arbeidsmigrant. Immers, of iemand een arbeidsmigrant is of niet, wordt niet als zodanig in de BRP opgenomen. Naast arbeidsmigranten vestigen zich ook andere migranten zoals bijvoorbeeld:

- Personen die naar Nederland komen omdat ze een relatie aangaan of hebben met iemand die al in Nederland woont
- Internationale studenten
- Diplomaten
- Kennismigranten of expats.

Gesteld kan worden dat een schatting vervuld zou raken indien alle ingezetene migranten worden bestempeld als arbeidsmigranten. In hoofdstuk 6 zal verder worden toegelicht hoe bovenstaande groepen binnen registraties kunnen worden herkend, zo dat de schatting een zo waarheidsgetrouw beeld oplevert van arbeidsmigranten.

3.2.3 Registratie niet-ingezetenen in de BRP

Als een arbeidsmigrant naar redelijke verwachting korter dan vier maanden (binnen zes maanden) in Nederland denkt te verblijven dan kan hij of zij zich inschrijven als niet-ingezetene in de BRP. In de volksmond wordt gezegd dat deze personen zich inschrijven in de RNI. De RNI is bedoeld voor mensen die korter dan vier maanden in Nederland verwachten te verblijven en een relatie met de Nederlandse overheid hebben. Daarnaast staan in de RNI ook de personen geregistreerd die niet meer in Nederland verblijven, overleden zijn of nooit in Nederland woonden.

Inschrijven in de BRP als niet-ingezetene kan niet bij alle gemeenten in Nederland worden gedaan. Er zijn in totaal 19 landelijke RNI-loketten waar niet-ingezetenen zich kunnen registreren²⁴. Inschrijving geschiedt op basis van een geldig identiteitsbewijs. Van niet-ingezetenen worden in de BRP veel minder gegevens opgeslagen dan van ingezetenen. Het gaat om de volgende gegevens:

- Algemene gegevens:
 - Gegevens over de burgerlijke staat: naam, geslacht²⁵

²² Zie voor een volledig overzicht artikel 2.7 eerste lid van de Wet BRP

²³ Aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid

²⁴ De RNI-loketten bevinden zich verspreid door Nederland. In de provincie Zuid-Holland zijn RNI-loketten in de gemeenten Den Haag, Leiden, Rotterdam en Westland

²⁵ Het registreren van iemands overlijden is ook mogelijk in de RNI

- Gegevens over nationaliteit
- Gegevens in verband met het verblijfsrecht van de vreemdeling
- Gegevens over het woonadres in het buitenland
- Gegevens over het BSN van de ingeschrevene
- Andere gegevens²⁶

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de voorziening van het inschrijven van niet-ingezetenen. Een belangrijk verschil tussen een registratie als ingezetene en als niet-ingezetene is dat bij de laatste groep geen Nederlands maar een buitenlands woonadres wordt opgenomen. Dit volgt uit het feit dat ervan wordt uitgegaan dat deze mensen maar tijdelijk in Nederland verblijven en daarna weer terugkeren naar hun buitenlandse woonplaats. Dientengevolge hebben overheidsinstanties van personen (en dus ook arbeidsmigranten) in de RNI geen zicht op waar ze in Nederland verblijven.

Om de RNI te verrijken met een Nederlands verblijfadres werd in 2014 de pilot REVA (Registratie Eerste Verblijfadres) gestart. REVA was een applicatie naast de RNI die RNI-gemeenten toestond om het eerste verblijfadres van een niet-ingezetene te registreren. Het eerste verblijfadres werd gezien als indicator van de verblijfplaats en kon geraadpleegd worden door de woongemeente. Het opgeven van een verblijfadres was niet verplicht en er kon ook werkgeversadres opgegeven worden.

De pilot werd in 2019 door de staatssecretaris van BZK beëindigd, ondanks positieve gemeentelijke recensies zoals blijkt uit een evaluatie door ICTU²⁷. Door REVA werd het voor gemeenten beter inzichtelijk waar groepen niet-ingezetenen, waaronder arbeidsmigranten, binnen de gemeente verbleven. Er werden echter ook nadelen ervaren. Zo werd binnen REVA alleen het eerste verblijfadres geregistreerd, terwijl van arbeidsmigranten bekend is dat ze vaak op tijdelijke locaties wonen en veelvuldig verhuizen binnen en tussen gemeenten. Vanuit de RNI bestaat geen verplichting om dergelijke verplaatsingen aan te geven, niet alleen omdat dit wettelijk niet geregeld is, maar ook omdat er in de RNI geen Nederlands woonadres wordt opgenomen.

3.2.4 Arbeidsmigranten in de BRP

Het is bekend dat veel arbeidsmigranten bij binnenkomst in Nederland zich laten registreren als niet-ingezetene in de BRP. De werkgever speelt hierin een grote rol. De werkgever draagt in veel gevallen zorg voor een (eerste) verblijfplek en helpt een arbeidsmigrant met de registratie om een BSN te verkrijgen. De drempel hiervoor is bij een inschrijving als niet-ingezetene lager dan een inschrijving als ingezetene. Immers, de werkgever regelt een afspraak bij een RNI-loket én bij een registratie als niet-ingezetene hoeft de persoon geen woonadres op te geven, en dus ook geen verhuizingen door te geven. Omdat werkgevers en arbeidsmigranten louter zijn geïnteresseerd in het verkrijgen van een BSN, volstaat een inschrijving als niet-ingezetene. Deze factoren zorgen ervoor dat arbeidsmigranten zich sneller zullen inschrijven als niet-ingezetene dan als ingezetene in de BRP, zelfs wanneer een arbeidsmigrant naar redelijke verwachting *langer* dan vier maanden (binnen zes maanden) in Nederland denkt te gaan verblijven of intussen al verblijft.

Indien arbeidsmigranten langer dan vier maanden in Nederland verblijven en staan ingeschreven als niet-ingezetene zijn ze alsnog verplicht zich als ingezetene in te laten schrijven in de BRP. Ze hebben dan een aangifteplicht vanuit de Wet BRP. In veel gevallen blijkt echter dat dit niet gebeurt²⁸. Hierdoor

²⁶ Zie voor een volledig overzicht artikel 2.69 eerste lid van de Wet BRP

²⁷ <https://www.ictu.nl/projecten/registratie-eerste-verblijf-adres-voor-niet-ingezetene#>

²⁸ Zie rapport Landelijk Beeld van de Ondernemende Criminaliteit (2019, p. 33) via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/18/tk-bijlage-landelijk-beeld-ondernemende-criminaliteit>

komt het voor dat arbeidsmigranten ongeacht verblijfsduur in Nederland in de RNI blijven ingeschreven als niet-ingezetene, waardoor hun verblijfsadres en zelfs het feit van verblijf in Nederland bij wettelijke instanties onbekend blijft. Gemeenten kunnen daardoor niet gericht controleren of beleid maken op huisvesting en hebben ook geen weet van verblijf van arbeidsmigranten binnen de gemeentelijke grenzen.

Ook de Inspectie SZW heeft problemen aangekaart met het bereiken van arbeidsmigranten die hebben geklaagd over slechte werkomstandigheden. Zo kunnen inspecteurs en onderzoekers arbeidsmigranten die geklaagd hebben over slechte werkomstandigheden, of zelfs arbeidsuitbuiting, vaak moeilijk traceren om aanvullende informatie te verstrekken, omdat hun verblijfsadres in Nederland niet beschikbaar is²⁹. Ook zijn er vaak geen contactgegevens (zoals een e-mailadres en telefoonnummer) bekend.

Geconcludeerd kan worden dat veel arbeidsmigranten die langer dan vier maanden in Nederland verblijven niet aan de aangifteplicht voldoen. Daarbij kan een kennishiaat een rol spelen, maar ook dat arbeidsmigranten in veel gevallen weinig belang hebben bij een inschrijving als ingezetene. Het benodigde BSN om te werken blijft ongeacht verblijfsduur geldig en is dus geen 'prikkel' om tot inschrijving als ingezetene in de BRP over te gaan; bovendien behalen veel arbeidsmigranten met een inschrijving als ingezetene geen aanvullende voordelen of nadelen. Dit maakt dat ze geen extra actie ondernemen en ingeschreven blijven staan in de RNI. Voor het maken van een schatting van het aantal arbeidsmigranten geldt daarom ook dat de RNI een onmisbare bron is om mee te tellen.

In het geval dat arbeidsmigranten de ambitie hebben zich in Nederland te vestigen, kan een inschrijving als ingezetene in de BRP wel lonen. Wanneer er een partner en/ of kinderen in het spel is, er sprake is van deelname aan onderwijs of bijvoorbeeld het huren of kopen van een zelfstandige woning, wordt inschrijving als ingezetene bijna een randvoorwaarde om aan de geldende regels te voldoen.

3.2.5 Polisadministratie

Naast de BRP wordt (een gedeelte van) de groep arbeidsmigranten ook geregistreerd in de Polisadministratie die wordt bijgehouden door het UWV. In de Polisadministratie worden (via de Loonaangifteketen) o.a. gegevens over arbeidsvergoedingen van werkgevers aan werknemers, sociale uitkeringen, lijfrentes en pensioenen opgeslagen. Het vormt daarmee een waardevolle bron om te bepalen in hoeverre een persoon ook daadwerkelijk in Nederland werkt (of: economisch actief is³⁰). Dit wordt immers uit de BRP (voor zowel ingezetenen als niet-ingezetenen) niet duidelijk. Overigens geldt dat alleen van arbeidsmigranten in loondienst binnen de Polisadministratie gegevens worden verzameld. Arbeidsmigranten met een eigen bedrijf in Nederland betalen in Nederland inkomstenbelasting en komen voor in de administratie van de Belastingdienst. Voor arbeidsmigranten die als zelfstandige zijn geregistreerd in hun land van herkomst of onder een detachingsconstructie hier werken, geldt dit niet.

Het samenbrengen van de gegevens uit de Polisadministratie en de BRP geschiedt op basis van het BSN van een arbeidsmigrant. In het opstellen van een schatting van het aantal arbeidsmigranten is het combineren van de bronnen BRP en Polisadministratie in het bijzonder van belang. Immers, arbeidsmigranten vertonen hoge mate van arbeidsmobiliteit. Ze reizen veelvuldig heen en weer tussen

²⁹ Zie ook de kamerbrief van 20 december 2019 jl. '[Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten](#)'

³⁰ Hierbij geldt wel een vertraging van twee maanden

het herkomstland en werkland, terwijl ze ingeschreven blijven staan als niet-ingezetene in de BRP. Als ze weer in Nederland aan de slag gaan, hoeven ze zich niet opnieuw in te schrijven in de RNI, omdat het BSN, ongeacht vertrek, geldig blijft. Het is aannemelijk dat arbeidsmigranten die een actief dienstverband hebben ook in Nederland verblijven. Bij het maken van de schatting is daarom gekozen voor het uitgangspunt dat alleen arbeidsmigranten die op het peilmoment een actief dienstverband hebben worden meegeteld.

In de Polisadministratie is wel een verblijfadres opgenomen, dat bij de aangifte van de loonbelasting door de werknemer dient te worden opgegeven. Welk adres een arbeidsmigrant kiest (het adres in Nederland of een adres in het buitenland) wordt vrijgelaten. Dit leidt tot een lage gegevenskwaliteit. In dit onderzoek is daarom gekozen om geen gebruik te maken van het verblijfadres in de Polisadministratie, maar er alleen de werklocatie uit af te leiden. Een werklocatie is niet bepalend voor waar iemand woont. De onderzochte gemeenten bieden een sprekend voorbeeld: veel arbeidsmigranten zijn werkzaam in Westland, maar wonen in Den Haag of Rotterdam, omdat de woningmarkt in Westland onvoldoende mogelijkheden voor arbeidsmigranten biedt om huisvesting te vinden.

3.2.6 Europese gegevens over A1-verklaringen en de WagwEU

Arbeidsmigranten die via een detacheringsconstructie of als in het buitenland geregistreerde zelfstandige in Nederland komen werken zijn meestal niet opgenomen in de Polisadministratie omdat zij geen loonbelasting of sociale premies in Nederland afdragen. Om een volledig beeld te krijgen van personen die in Nederland komen werken, moeten gegevens over deze groep uit een andere bron verkregen worden.

Wie in Nederland geen sociale premies betaalt dient in het land van herkomst een A1-verklaring aan te vragen. Dat kan betrekking hebben op een aantal situaties:

1. Personen die worden gedetacheerd door hun werkgever in een andere EU-staat. Bijvoorbeeld een Poolse metselaar die in Nederland meewerkt aan een nieuwbouwproject, maar wel in dienst blijft van de Poolse werkgever.
2. Personen die als zelfstandige in een andere EU-staat gaan werken dan het land waar ze als zelfstandige staan geregistreerd. Bijvoorbeeld een Bulgaarse zelfstandige die in Nederland zijn diensten verkoopt.
3. Personen die structureel in twee of meer EU-staten arbeid verrichten als werknemer of als zelfstandige.

Tot nu toe is de enige beschikbare bron over personen met een A1-verklaring een onderzoek dat de Europese Commissie ieder jaar laat uitvoeren. De meest recente gegevens dateren uit 2018. De gegevens worden gepubliceerd in rapportvorm, de achterliggende database is niet beschikbaar voor nader onderzoek. In 2017 werden in totaal 2,8 miljoen A1-verklaringen in alle EU-lidstaten afgegeven. Dit aantal groeit ieder jaar gemiddeld met 12,9 procent sinds 2012. Aangenomen dat deze groeitrend doorzet dan is de verwachting dat er in 2019 ongeveer 3,5 miljoen A1-verklaringen zullen worden afgegeven. Dit is echter nadrukkelijk een verwachting; er zijn nog geen gegevens over bekend.

Uit het '2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility' kunnen de volgende voor ons onderzoek relevante gegevens over afgegeven A1-verklaringen worden afgeleid.

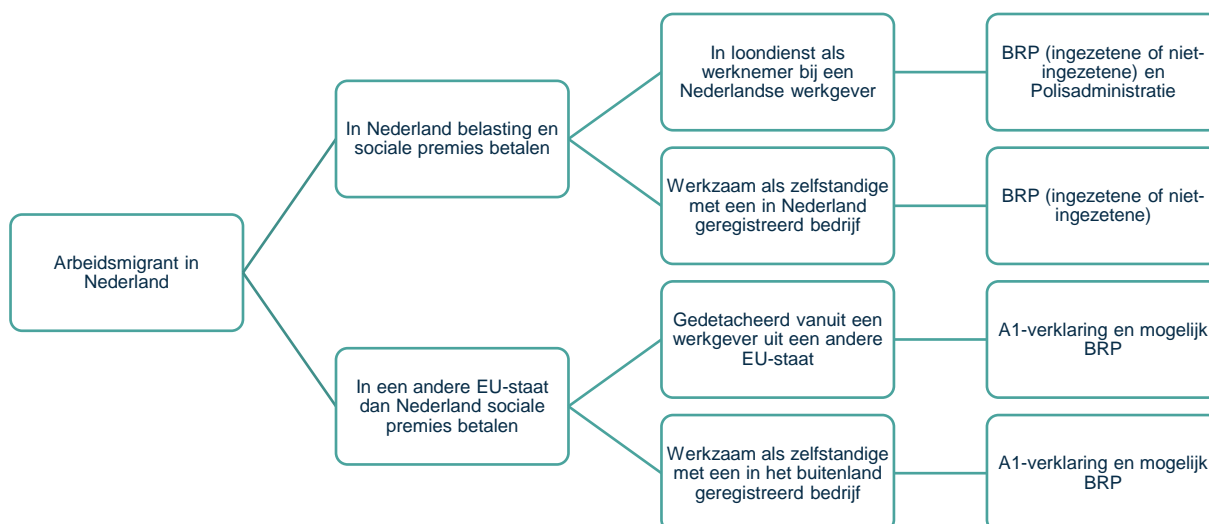
Aantal afgegeven A1-verklaringen in 2017 in de 28 landen van de EU, totaal	2.800.000
Ontvangend land niet bekend	1.100.000
Ontvangend land wel bekend	1.700.000
Ontvangend land is bekend en betreft Nederland	111.522
Daarvan, afkomstig uit MOE-landen	31.866
Daarvan, afkomstig uit GIPS-landen	10.046
Totaal voor heel Nederland, afkomstig uit MOE en GIPS-landen	41.912
Van deze 41.912, toe te rekenen aan Zuid-Holland, maximaal aantal	9.200

Van de 2.8 miljoen verklaringen die in de EU zijn afgegeven is van 41.000 bekend dat ze zijn afgegeven in een MOE- of GIPS-land en dat Nederland het land is waar de werkzaamheden verricht gaan worden. De gegevens zijn alleen beschikbaar op het niveau van Nederland als geheel, niet per provincie of gemeente.

Het aantal van 9200 arbeidsmigranten met een A1-verklaring in de provincie Zuid-Holland is een overschatting. Er zijn geen gegevens bekend waarmee getoetst kan worden of al deze personen aan de definitie van een arbeidsmigrant in dit onderzoek voldoen. Er kunnen bijvoorbeeld kennismigranten in deze groep voorkomen. Een deel van deze groep betaalt wel belasting in Nederland en zal dan ook in de RNI of in de BRP zijn ingeschreven. Hoe groot de overschatting is valt niet te zeggen.

3.3 Mogelijkheden voor een schatting

Het combineren van arbeidsconstructies en registratiebronnen levert het volgende samenvattende figuur op.



Wie in Nederland belasting betaalt, als werknemer in loondienst of als zelfstandige, komt voor in de BRP: als ingezetene of als niet-ingezetene. Wie in het buitenland sociale premies betaalt kan in Nederland werken met een A1-verklaring en komt alleen voor in de Polisadministratie wanneer wel in Nederland belasting wordt betaald. Of deze personen zich laten inschrijven in de BRP is onbekend. Dat leidt tot de volgende beschikbaarheid van gegevens voor de verschillende groepen arbeidsmigranten.

	Ingezetene in BRP	Niet-ingezetene in RNI	Personen met een A1-verklaring
BSN	X	X	-
Nationaliteit	X	X	X
Datum inschrijving	X	Alleen eerste inschrijving	-
Verblijft wel/ niet in Nederland ³¹	X	-	-
Woongemeente ³²	X	-	-
Gezinssamenstelling ³³	X	-	-
Werkgemeente	X	X	-
Arbeidssector	X	X	-

Beschikbare gegevens voor ingezetenen, niet-ingezetenen en arbeidsmigranten met een A1-verklaring.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de benodigde gegevens over ingezetenen beschikbaar zijn. De gegevens die op grond van de gehanteerde definitie nodig zijn, kunnen aan de gegevens die bij CBS beschikbaar zijn (BRP, Polisadministratie, inkomstenbelasting, gegevens DUO) ontleend worden. Die gegevens maken het ook mogelijk studenten en kennismigranten te herkennen en buiten de schatting te laten.

Over niet-ingezetenen is niet bekend waar ze in Nederland wonen. Of ze daadwerkelijk in Nederland verblijven kan benaderd worden door gegevens uit de BRP en de Polisadministratie te combineren. Het lijkt plausibel dat iemand die voor een bepaalde periode met een actueel dienstverband in de Polisadministratie is geregistreerd gedurende die periode ook daadwerkelijk in Nederland verblijft. Of zo iemand ook in Zuid-Holland werkt is niet direct uit de Polisadministratie af te leiden: daar is het vestigingsadres van de onderneming geregistreerd en niet het adres waar de werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd: Albert Heijn is gevestigd in Zaandam, maar niet alle werknemers van Albert Heijn voeren hun werkzaamheden in Zaandam uit. Om te kunnen schatten hoeveel niet-ingezetene arbeidsmigranten in een Zuid-Hollandse gemeente werken is gebruik gemaakt van een methode die het CBS hanteert om het adres te bepalen waar de werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Op die manier is het werkelijke werkadres voor 85 – 90% van de werkenden te bepalen. Van een aantal arbeidsmigranten blijft de werklocatie onbekend. Een aantal daarvan zal wel in Zuid Holland werken, waardoor het werkelijke aantal arbeidsmigranten wordt onderschat.

Van arbeidsmigranten die met een A1-verklaring in Nederland werken zijn alleen op het niveau van Nederland als geheel heel globaal en onvolledig enkele gegevens bekend, waardoor het aantal dat in Zuid-Holland woont of werkzaam is niet bepaald kan worden. Het is mogelijk dat zij zich als ingezetene in de BRP hebben laten registreren, of dat ook daadwerkelijk gebeurt en in welke mate is onbekend.

³¹ Of iemand daadwerkelijk op een zeker moment wel of niet in Nederland verblijft is niet af te leiden uit de RNI.

³² De woongemeente wordt afgeleid van de postcode van het woonadres dat geregistreerd is in de BRP. Hoewel het woonadres ook voor niet-ingezetenen wordt geregistreerd betreft dit een adres in het buitenland en niet binnen Nederland. Met woongemeente wordt dus specifiek een woongemeente binnen Nederland bedoeld.

³³ De gezins-, ook wel huishouden-,samenstelling wordt door het CBS afgeleid op basis van registraties in de BRP.

Samenvattend: bij het opstellen van een schatting van het aantal arbeidsmigranten treden de nodige problemen op. Er is geen registratie of combinatie van registraties waarop een eenduidige schatting kan worden gebaseerd. Dat geldt zowel voor het aantal arbeidsmigranten dat in Zuid-Holland woont en / of werkt als voor hun kenmerken.

Over arbeidsmigranten die *ingezetene* van Nederland zijn en in de BRP zijn ingeschreven, zijn alle benodigde gegevens bekend.

Over *niet-ingezetene* arbeidsmigranten is minder bekend. De ervaring leert dat arbeidsmigranten die in Nederland belasting betalen zich in ieder geval als niet-ingezetene laten inschrijven in de RNI. Dat is niet verplicht, maar er is een zeer effectieve prikkel. Bij de inschrijving in de RNI wordt een BSN verstrekt en wie geen BSN heeft betaalt het maximale belastingtarief.

De gegevensset die op basis van de RNI en de daarmee gecombineerde registraties bepaald kan worden is beperkt. Een belangrijke tekortkoming voor het bepalen van de aantallen arbeidsmigranten is het feit dat niet uit de RNI valt af te leiden of een arbeidsmigrant daadwerkelijk in Nederland verblijft. Vertrek naar het buitenland hoeft niet gemeld te worden en terugkeer naar Nederland om opnieuw een periode te werken ook niet. Evenmin hoeft te worden opgegeven waar iemand woont gedurende het verblijf in Nederland. Dat is een belangrijke tekortkoming die gemeenten belemmert in het uitvoeren van hun taken, omdat ze slechts zicht hebben op een deel van de arbeidsmigranten die in hun gemeente verblijven.

De combinatie van RNI-gegevens met gegevens uit de Polisadministratie biedt wel de mogelijkheid om een indicatieve schatting te maken van het aantal ingeschrevenen in de RNI dat op een bepaald moment in Nederland verblijft. Daarbij wordt aangenomen dat een arbeidsmigrant die met een actueel dienstverband in de Polisadministratie is geregistreerd, gedurende de periode dat het dienstverband duurt ook daadwerkelijk in Nederland verblijft. Gezien de afstand tussen de Zuid-Hollandse gemeenten en de grens is het niet aannemelijk dat grensarbeid het beeld vertekent. Waarschijnlijk is het werkelijke aantal hoger, omdat niet alle personen waarvan het arbeidscontract eindigt ook onmiddellijk uit Nederland zullen vertrekken. De orde van grootte van het aantal ingeschrevenen in de RNI dat op een bepaald moment daadwerkelijk in Nederland verblijft is zo wel te bepalen. Door gebruik te maken van de CBS-methodiek die het vestigingsadres van het bedrijf omzet in het adres waar de werkzaamheden worden uitgevoerd is in 85-90% van de gevallen te bepalen in welke gemeente de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Over *arbeidsmigranten die niet in Nederland sociaal verzekerd zijn* is heel weinig bekend. Van 40% van de arbeidsmigranten in Europa is alleen uit Europese cijfers af te leiden dat ze elders in Europa werken, maar niet in welk land. Van de overige 60% is dat wel bekend en kan bepaald worden hoeveel er in Nederland actief zijn geweest. In welk deel van Nederland dat was en waar ze woonden is onbekend. Mogelijk treedt hierin verbetering op doordat het op basis van de WagwEU sinds 1 maart 2020 voor een deel van deze groep verplicht is om in een online meldingssysteem te vermelden in welke gemeente en gedurende welke periode werkzaamheden worden verricht. De verplichting geldt nog maar heel kort en er is nog weinig ervaring met het daadwerkelijk functioneren van het systeem, maar in principe kan het online meldsysteem op basis van de WagwEU een bron van informatie worden over de locatie waar de werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Waar de betreffende arbeidsmigranten wonen staat niet in het meldsysteem en is dus ook voor deze groep onbekend.

4. Schatting van het aantal arbeidsmigranten

4.1 Gegevens om het aantal arbeidsmigranten te schatten

In hoofdstuk 2 is de definitie van arbeidsmigrant voor dit onderzoek opgesteld. Deze luidt als volgt:

Een arbeidsmigrant is een persoon tussen de 18 en 67 jaar uit een MOE of GIPS-land die in Nederland minimaal 18 uur per week werkt en in Nederland verblijft, niet voor diplomatieke werkzaamheden, kennismigratie of studie in Nederland verblijft, en maximaal 8 jaar in Nederland ingeschreven is.

De definitie is vertaald naar een aantal gegevens ('variabelen') die nodig zijn om de arbeidsmigrant te onderscheiden in de officiële registratiebronnen. Dit voorkomt dat andere groepen, die niet tot de definitie behoren, worden meegeteld in de schatting.

#	Variabele	Beschrijving
1	Nationaliteit	Afkomstig uit Midden- of Oost-Europa (MOE) of uit Griekenland, Italië, Portugal of Spanje (GIPS).
2	Migratiereden	Als primaire migratiereden '(seizoens)arbeid'. Dit wordt vastgesteld door kennismigranten, studenten en migranten die niet in Nederland werken uit te sluiten ³⁴ .
3	Jaren in Nederland	Korter dan 8 jaar ingeschreven in NL, afgeleid van de inschrijvingsdatum ³⁵ in de BRP.
4	Leeftijd	Minimaal 18 jaar oud en maximaal 67 jaar oud.
5	Aantal uren werk per week	Minimaal 18 uur per week.

De voornaamste bronnen om de bovenstaande variabelen af te kunnen leiden zijn de BRP en de Polisadministratie. De migratiereden wordt vastgesteld op basis van een combinatie van gegevens, om op die wijze andere soorten migratie uit te sluiten. Daarvoor wordt een combinatie gemaakt van gegevens uit de BRP, de Polisadministratie en DUO.

4.1.1 Aanvullende gegevens

Het onderzoek in dit rapport is primair gericht op het schatten van het aantal arbeidsmigranten die in de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten wonen en/of werken. Dit aantal kan gebruikt worden voor verschillende (beleids)doelstellingen. Om de schatting te gebruiken voor de twee belangrijkste doelstellingen die naar voren zijn gekomen in de interviews zijn een aantal aanvullende gegevens ('variabelen') nodig, naast de al genoemde gegevens in paragraaf 4.1:

#	Variabele	Beschrijving
1	Provincie (Postcode 1-niveau)	Om te bepalen hoeveel arbeidsmigranten er wonen en/of werken in de provincie Zuid-Holland

³⁴ Dit is mogelijk door een koppeling te maken met registraties bij DUO, en inkomensgegevens uit de Polisadministratie.

³⁵ Dit is een voorwaarde als gesteld door de provincie Zuid-Holland. Er wordt van uitgegaan dat arbeidsmigranten zich na drie jaar vast verblijven in Nederland vestigen en daarmee niet langer voor deze schatting relevant zijn. De opdrachtnemer heeft deze suggestie overgenomen

2	Gemeente (Postcode 4-niveau)	Om te specificeren in welke Zuid-Hollandse gemeenten arbeidsmigranten wonen en/of werken.
3	Wijk (Postcode 6-niveau)	Om te specificeren in welke wijken binnen Zuid-Hollandse gemeenten arbeidsmigranten wonen en/of werken.
4	Woongemeente=Werkgemeente	Een samengestelde variabelen die specificeert of de arbeidsmigrant verblijft en werkt in eenzelfde gemeente.
5	Gezinssamenstelling	De gezinssamenstelling wordt bepaald op grond van een CBS-variabele. De gezinssamenstelling is relevant om te bepalen wat voor type huisvesting nodig is.
6	Geslacht	

De bovenstaande variabelen kunnen grotendeels uit de BRP worden afgeleid. Om te bepalen in welke gemeente een arbeidsmigrant werkt, zijn gegevens uit de Polisadministratie nodig.

4.2 Ingezeten

In dit onderzoek wordt een definitie van de term arbeidsmigranten gebruikt die aansluit bij de onderzoeksvraag, de gevraagde inzichten en de praktijkervaring en -kennis van de begeleidingscommissie. Omdat in andere onderzoeken andere definities worden gebruikt om de groep arbeidsmigranten af te bakenen, kan dat leiden tot cijfers die afwijken van cijfers die al eerder bekend waren. Mogelijk leidt dat tot verwarring bij de lezers van dit onderzoek. Daarom laten wij eerst zien wat het effect is van de in dit onderzoek toegepaste selectiecriteria. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens van een grote gemeente over 2018³⁶.

	Selectie criterium	Aantal	Verskil	Opmerking
1	MOE + GIPS-landers, woonachtig de gemeente, 18/67 jaar, die maximaal 8 jaar in NL zijn	15.554		Aantal komt uit BRP van de gemeente, peilmoment 01-01-2018
2	én die ooit in 2018 werk hadden	10.596	-4.958 ³⁷	Met dit criterium valt iedereen weg die nooit in 2018 heeft gewerkt. Het is niet aannemelijk dat dit de groep arbeidsmigranten betreft.
3	én die werknemer waren	9.620	-976	Er zijn 976 zelfstandigen . Van zelfstandigen kan niet per maand worden uitgesplitst of ze werk hebben. We weten dat ze ooit in 2018 hebben gewerkt, maar niet wanneer en kunnen een aantal

³⁶ Het exacte effect van de selectiecriteria kan afwijken per gemeente. Deze tabel dient slechts ter illustratie van het effect dat de selectiecriteria hebben voor één gemeente, om toe te lichten waardoor verschillen tussen veronderstelde aantallen (zonder selectiecriteria) en aantallen in dit onderzoek kunnen ontstaan.

³⁷ Onderstaand CBS-stuk stelt dat in 2016 de arbeidsparticipatie van mensen uit nieuwe EU-landen rond de 65% lag, wat overeen komt met het verschil genoemd onder 2 ($10.596/15.554 * 100\% = 68\%$ arbeidsparticipatie) : <https://www.cbs.nl/nl-achtergrond/2016/47/arbeidsparticipatie>

				selectiecriteria daardoor niet op ze toepassen. ³⁸
4	én die op 1 januari 2018 een baan hadden	7.983	-1.637	1 januari 2018 is het peilmoment voor deze controle-selectie. Arbeidsmigranten die op het peilmoment geen baan hadden, vallen niet binnen de selectiecriteria. Zij worden wel meegeteld op een later moment in het jaar.
5	waarvan inkomen <= 57e percentiel ³⁹	4.504	-3.479	Het 57 ^e percentiel wordt gebruikt om kennismigranten uit te sluiten. ⁴⁰
6	waarvan binnen 120 dagen na migratie aan het werk	4.260	-244	Ander migratiemotief dan arbeid.
	waarvan geen scholieren	4.126	-134	Ander migratiemotief dan arbeid (studie)
	waarvan minimaal 18 uur per week werk	3.981	-145	Ander migratiemotief dan arbeid.
	Aantal arbeidsmigranten volgens onze definitie op 1 januari 2018 in de gemeente	3.981		

Met onze definitie richten wij ons op de groep arbeidsmigranten die volgens de begeleidingscommissie binnen scope moet zijn: alleen afkomstig uit MOE- en GIPS-landen, met als primair migratiemotief 'arbeid' (niet zijnde kennismigranten of scholieren).

4.2.1 Aantal Ingezetenen

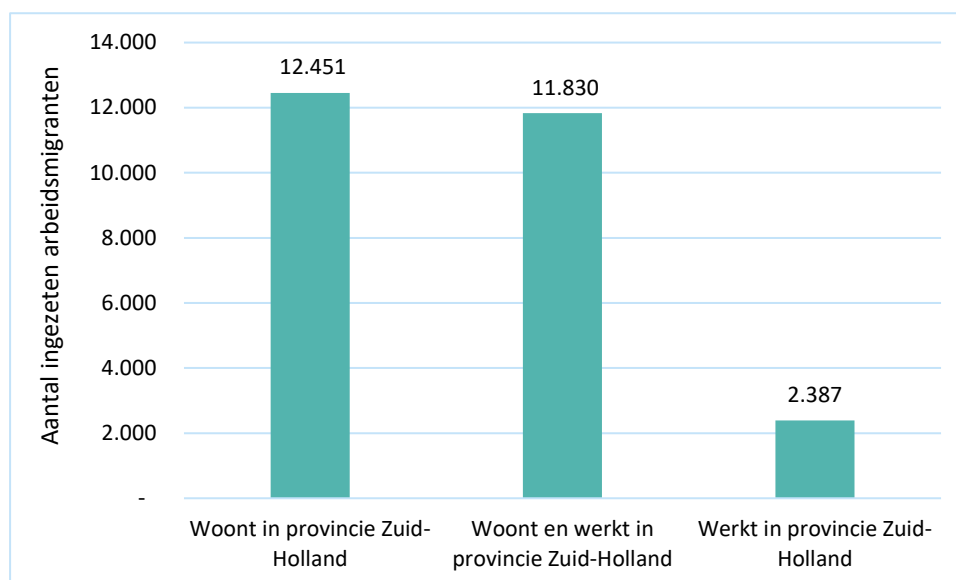
Conform onze definitie waren in 2018 in totaal **26.668** unieke ingezeten arbeidsmigranten woonachtig en/of werkzaam in de provincie Zuid-Holland. Van het grootste deel van de ingezetenen is bekend dat zij wonen, of wonen en werken in de provincie (24.281, 91%). Slechts

³⁸ In de gehele provincie Zuid-Holland is 7.5% van de werkenden arbeidsmigranten zelfstandige. Het aantal ingezeten arbeidsmigranten op een peilmoment wordt onderschat met 7.5%. Deze onderschatting rekent niet terug naar het totaal aantal ingezeten arbeidsmigranten over het jaar heen: daar zijn het aantal ZZP'ers wel meegenomen.

³⁹ 57e percentiel in 2018 was een inkomen van maximaal tussen 26-28K bruto per jaar

⁴⁰ Uit onderzoek van het CBS blijkt dat 80% van de kennismigranten een inkomen heeft dat hoort tot de landelijk hoogste 43% inkomens. Het bruto persoonlijk inkomen dat hoort bij de bovengrens van dit 57e percentiel is gebruikt als grenswaarde bij het indelen van EU-arbeidsmigranten. Valt hun inkomen daarboven, dan worden zij aangemerkt als kennismigranten; als ze een minder hoog jaarinkomen hadden, vallen zij in de categorie 'overige arbeidsmigranten'. (Bron: Arbeidsmigranten in Nederland: nieuwkomers op de voet gevolgd. CBS, 2019.)

van een klein deel is bekend dat zij buiten de provincie wonen maar er wel werken (2.387, 9%)⁴¹. Dit wordt weergegeven in de onderstaande grafiek:



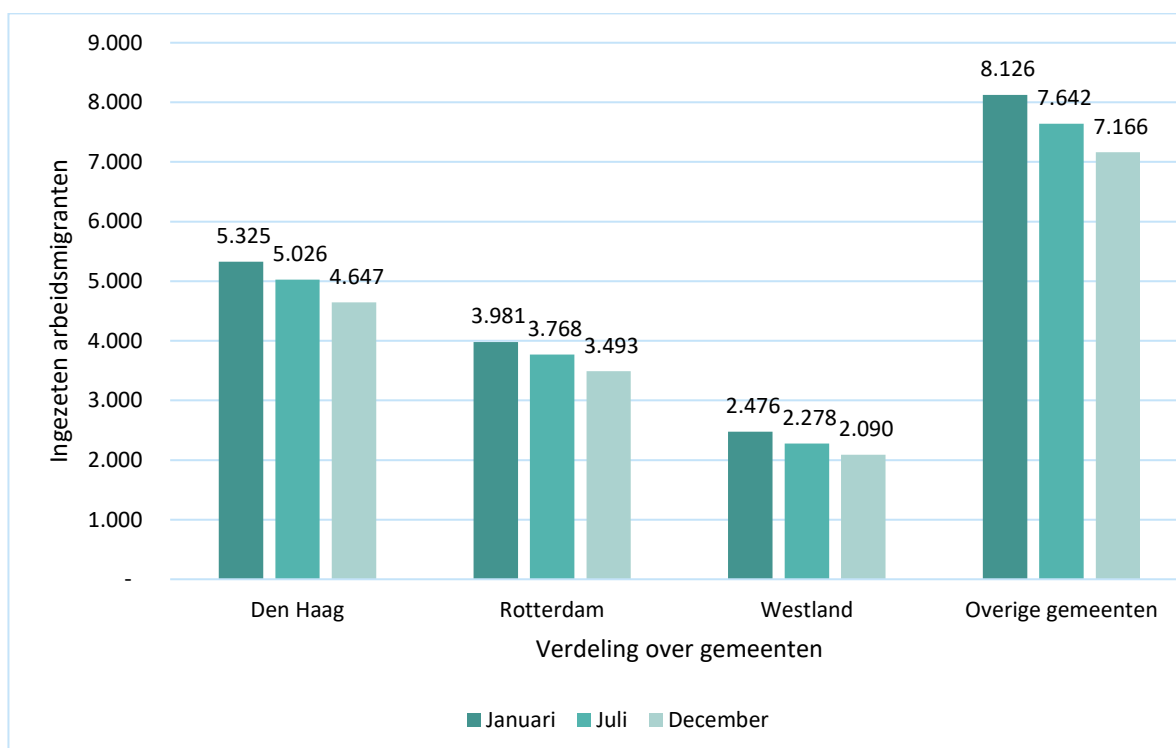
Verdeling van het totaal aantal ingezetene arbeidsmigranten (2018) naar situatie: woont in de provincie Zuid-Holland maar werkt in een andere provincie of het is onbekend waar de arbeidsmigrant werkt, woont én werkt in de provincie Zuid-Holland, werkt in de provincie Zuid-Holland maar woont in een andere provincie of het is onbekend waar de arbeidsmigrant woont.

59% van het totaal aantal ingezetene arbeidsmigranten binnen Zuid Holland woont in de gemeenten Den Haag, Rotterdam of Westland⁴². 41% van de ingezetene arbeidsmigranten woont dus in een andere gemeente in de provincie Zuid-Holland. Een kanttekening die hierbij te maken is dat de gemeente Westland een strikt registratiebeleid voor arbeidsmigranten hanteert, in tegenstelling tot andere gemeentes. Dit kan van invloed zijn op het aantal arbeidsmigranten dat als ingezetene ingeschreven staat in de BRP en een vertekent (hoger aantal) beeld geven ten opzichte van het aantal arbeidsmigranten dat als ingezetene in de BRP staat ingeschreven.

Gedurende het jaar neemt in alle gemeenten het totaal aantal als ingezetene geregistreerde arbeidsmigranten af. Een verklaring hiervoor is niet verder onderzocht. In de onderstaand tabel is het aantal arbeidsmigranten op drie peilmomenten in 2018, per gemeente weergegeven. In bijlage C2. is een tabel opgenomen met het aantal ingezetene arbeidsmigranten per gemeente voor de overige gemeenten.

⁴¹ Arbeidsmigranten die wonen in de provincie Zuid-Holland, maar waarvan het onbekend is waar zijn werken zijn toegerekend aan de categorie 'Woont in de provincie Zuid-Holland'. Arbeidsmigranten die werken in de provincie Zuid-Holland, maar waarvan het onbekend is waar zij wonen zijn toegerekend aan de categorie 'Werkt in de provincie Zuid-Holland'. Dit betekent dat het aantal arbeidsmigranten dat 'Woont en werkt in de provincie Zuid-Holland' onderschat wordt. Op basis van de beschikbare gegevens zijn deze aantallen niet te specificeren.

⁴² Ter illustratie: op 1 januari 2018 woonde 37% van de totale beroepsbevolking (18-67 jaar) in de gemeenten Den Haag, Rotterdam of Westland. Bron: de staat van Zuid-Holland.



Verdeling van het aantal arbeidsmigranten over de gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland, op drie peilmomenten (2018).

Arbeidsmigranten blijken veelal niet in dezelfde gemeente te wonen, als waar zij werkzaam zijn. Uit de onderstaande tabel blijkt dat in de gemeente Den Haag 24% van de volgens de BRP in Den Haag als inwoner geregistreerde arbeidsmigranten ook in de gemeente Den Haag werkt, in Rotterdam werkt 21% in eigen gemeente en voor de gemeente Westland geldt dat meer dan de helft van de arbeidsmigranten (60%). Dit betekent dat voor de drie genoemde gemeenten een aanzienlijk deel van de ingezeten arbeidsmigranten in een andere gemeente werkt dan verblijft⁴³.

Woongemeente					
		Den Haag	Rotterdam	Westland	Overig
Werkgemeente	Den Haag	1.182 (24%)	114 (3%)	72 (3%)	298 (3%)
	Rotterdam	123 (2%)	775 (21%)	24 (1%)	213 (2%)
	Westland	1.188 (24%)	406 (11%)	1.373 (60%)	875 (8%)
	Overige gemeenten	1.087 (22%)	1.398 (37%)	226 (10%)	7.623 (70%)
	Onbekend	1.446 (29%)	1.075 (29%)	583 (26%)	1.914 (18%)
	Totaal	5.026	3.768	2.278	10.923

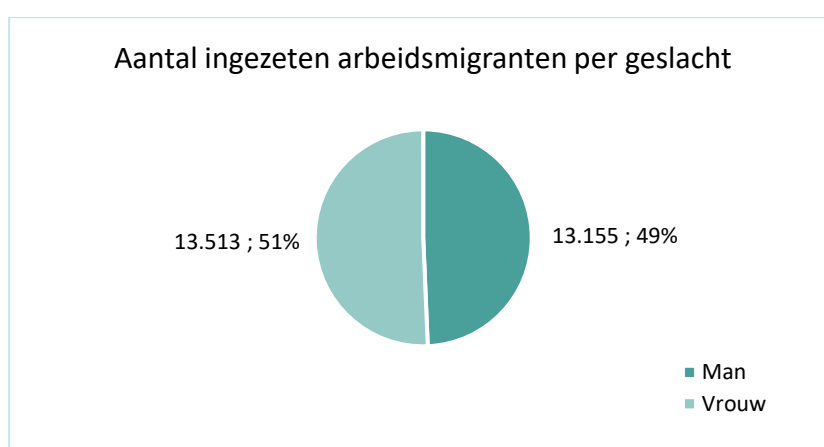
Het aantal arbeidsmigranten naar woon- en werkgemeente op peilmoment 1 juli 2018. Let op: de aantallen tellen verticaal op per woongemeente.

⁴³ Door de lage aantallen arbeidsmigranten voor de overige gemeenten is een vergelijkbare tabel voor de overige Zuid-Hollandse gemeenten voornamelijk gevuld met de waarde 'onbekend' en daarom niet in de bijlage opgenomen.

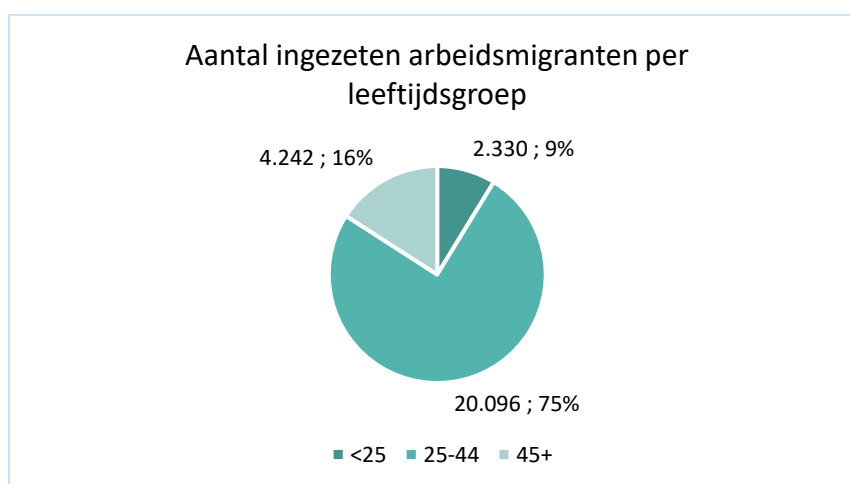
4.2.2 Kenmerken van ingezetenen

Voor ingezetenen zijn meer gegevens bekend dan voor niet-ingezetenen. Omdat er meer gegevens worden geregistreerd of afgeleid kunnen worden over bijvoorbeeld de woongemeente en leefsituatie. Dit leidt tot de volgende inzichten over de totale groep ingezeten arbeidsmigranten in 2018:

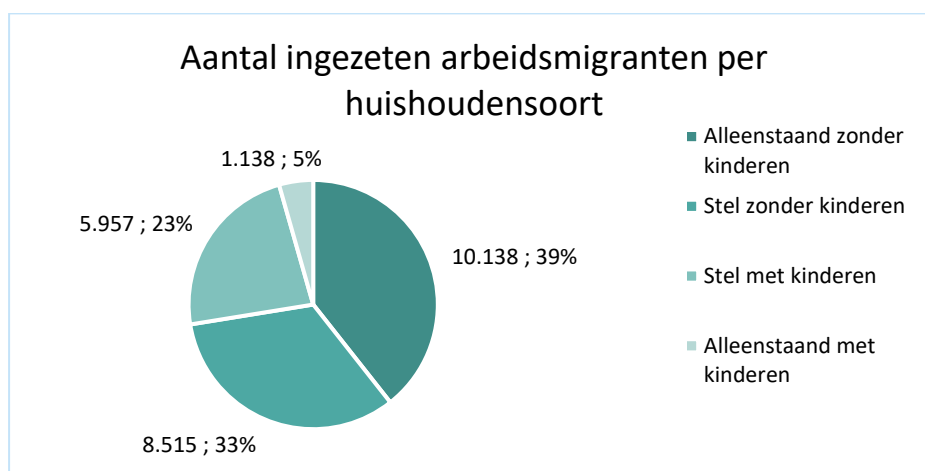
1. Er zijn vrijwel evenveel mannelijke ingezeten arbeidsmigranten als vrouwelijke



2. De meeste ingezeten arbeidsmigranten zijn tussen de 25 en 44 jaar.



3. De meeste ingezeten arbeidsmigranten vormen een huishouden zonder kinderen.



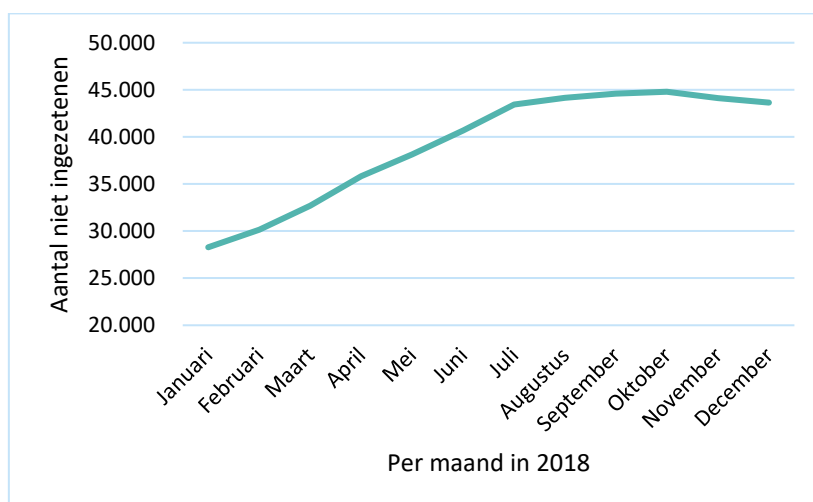
4.3 Schatting aantal niet-ingezetenen

4.3.1 Aantal niet-ingezetenen

Voor de niet-ingezeten arbeidsmigranten is iedereen meegerekend die in de RNI staat ingeschreven en die op enig moment in 2017 ook in de Polisadministratie van het UWV staat met een actief dienstverband. Zij kunnen dus het hele jaar in Nederland gewerkt hebben, of alleen een deel van het jaar. CBS heeft deze berekening niet, waardoor er geen vergelijking gemaakt kan worden tussen onze aantallen en de aantallen van het CBS.

Om te bepalen waar mensen werken maken we gebruik van een rekenmodule van het CBS die de vestigingsplaats van een bedrijf vertaalt naar een plaats waar de werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Soms is de werkprovincie niet te bepalen (de 49.994 missende waarden), dat betreft ongeveer 15% van het totaal. Daardoor wordt het aantal niet ingezeten arbeidsmigranten ook ongeveer 15% onderschat, d.w.z. 10.075 personen. In de berekeningen hieronder zijn alleen personen betrokken waarvan de werklocatie wel bekend is.

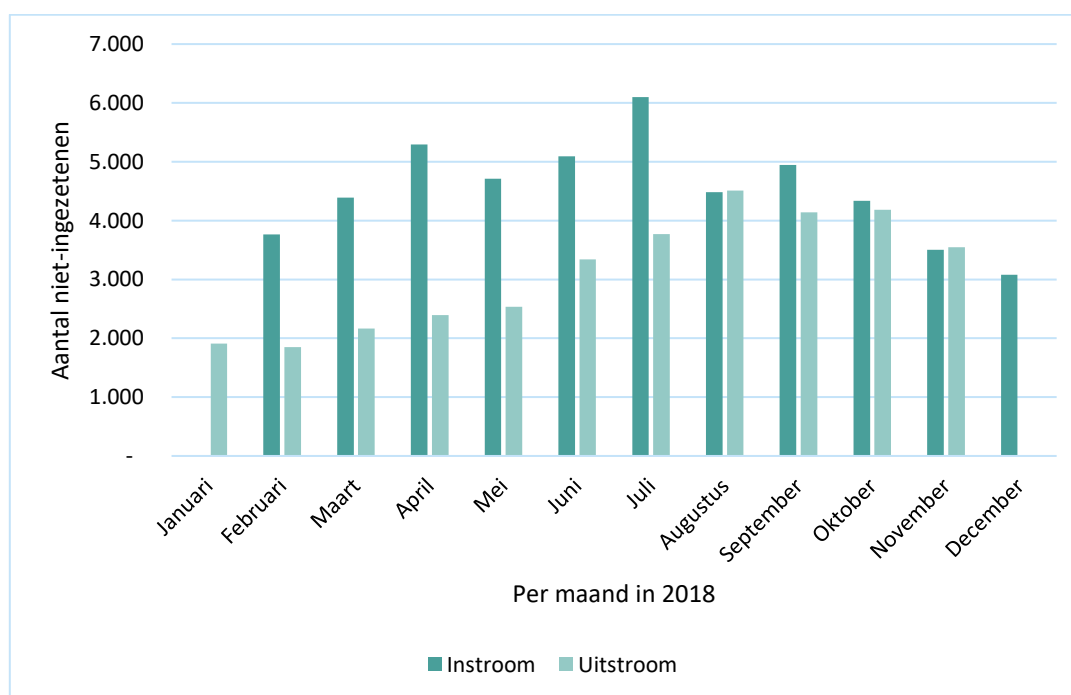
In 2018 waren er in totaal **68.773** niet-ingezeten arbeidsmigranten werkzaam in de provincie Zuid-Holland. Zij waren daar niet tegelijkertijd daadwerkelijk werkend. Tussentijds stromen nieuwe niet-ingezetenen in (instroom), en verlaten ook niet-ingezetenen Nederland, zij registreren zich in de BRP als ingezetene, of zij vinden een baan buiten de provincie Zuid-Holland (uitstroom). Het verloop van het aantal arbeidsmigranten per maand in de provincie Zuid-Holland is weergegeven in de onderstaande grafiek:



Verloop van het aantal niet-ingezeten arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de provincie Zuid-Holland, per maand (2018).

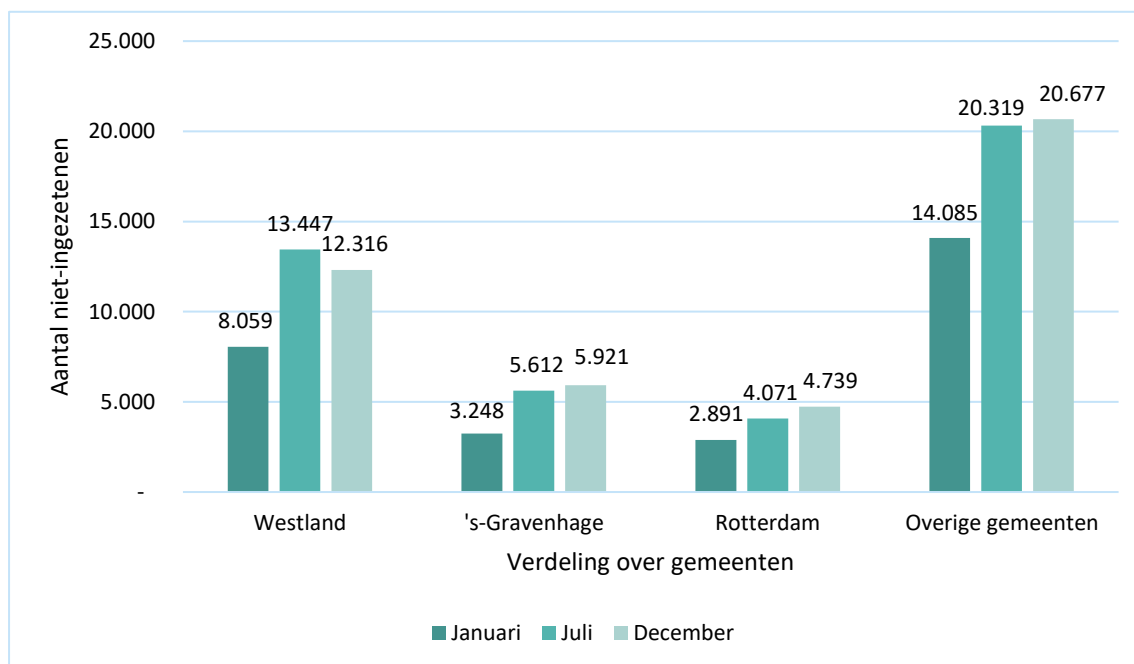
Het totaal aantal arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland stijgt van 28.283 in januari, naar 43.653 niet-ingezetenen in december. Deze stijging is het grootst in het eerste half jaar van 2018 en vlakt vanaf juli af. In oktober waren in totaal de meeste niet-ingezetenen werkzaam in de provincie: 44.796 in totaal.

Dat het totaal aantal arbeidsmigranten stijgt in het eerste half jaar van 2018 is te verklaren omdat de instroom het eerste half jaar maandelijks toeneemt, en deze instroom groter is dan de uitstroom in het eerste half jaar. In augustus is de instroom nagenoeg gelijk aan de uitstroom, en vanaf september neemt de nieuwe instroom maandelijks af. Daarnaast is dan ook de uitstroom hoger dan in het eerste half jaar. Dit wordt weergegeven in de onderstaande grafiek:



In- en uitstroom van niet-ingezeten arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de provincie Zuid-Holland, per maand in 2018

Behalve in de gemeente Westland, neemt voor alle gemeenten het aantal niet-ingezetenen dat werkt in de gemeente toe gedurende het gehele jaar. Dit wordt geïllustreerd in de onderstaande grafiek. De volledige lijst met het aantal Niet-ingezeten arbeidsmigranten voor de overige gemeenten kan gevonden worden in de bijlage C (tabel C.1).

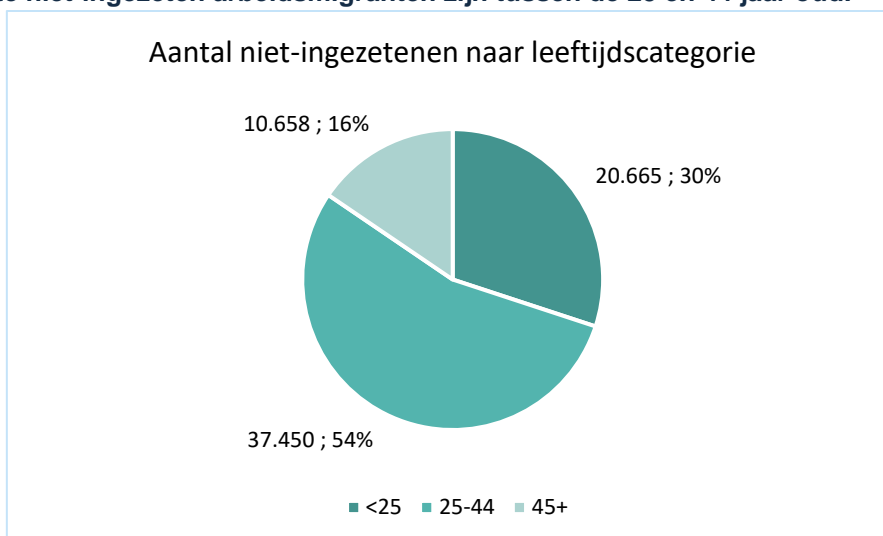


Het aantal niet-ingezeten arbeidsmigranten per gemeente op drie peilmomenten in 2018.

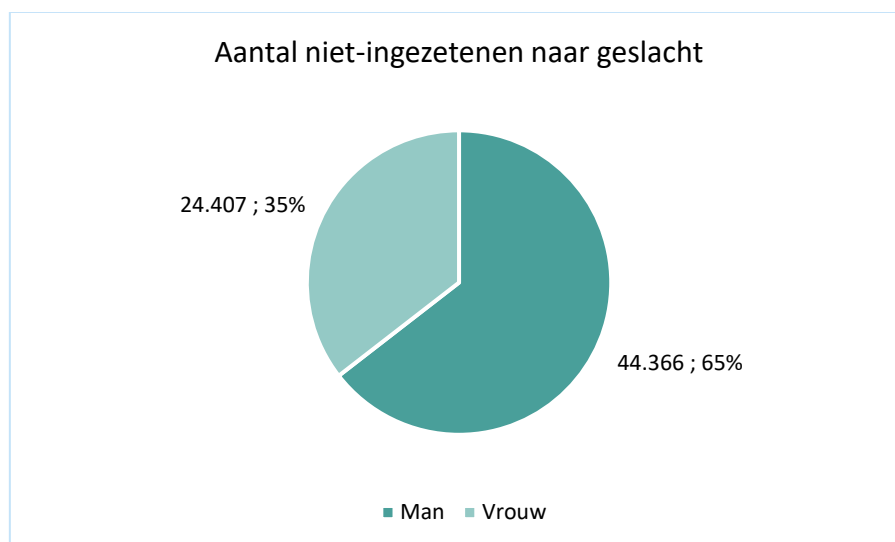
4.3.2 Kenmerken niet-ingezetenen

Voor niet-ingezetenen zijn weinig gegevens bekend, zoals beschreven staat in hoofdstuk 4 van dit rapport. Dit maakt dat over de totale groep arbeidsmigranten er alleen iets te zeggen is over de kenmerken 'leeftijd' en 'geslacht'.

1. De meeste niet-ingezeten arbeidsmigranten zijn tussen de 25 en 44 jaar oud.



2. De meeste niet-ingezetene arbeidsmigranten zijn mannelijk.



4.4 Korte conclusie

In 2018 woonden en/of werkten er totaal **26.668** arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland die als **ingezetene** waren ingeschreven in de BRP:

- Ruim 12.000 woonden er, maar werkten buiten de provincie;
- Bijna 12.000 woonden er en werkten in de provincie.
- Ruim 2.000 werkten er wel, maar woonden buiten de provincie.

Van de niet-ingezetenen is alleen bekend waar ze werkten. In totaal waren er in 2018 **68.773 niet-ingezetene arbeidsmigranten** werkzaam in de provincie Zuid-Holland. Zij waren daar niet allemaal tegelijkertijd daadwerkelijk aanwezig. Tussentijds stromen nieuwe niet-ingezetenen in (instroom), en verlaten ook niet-ingezetenen Nederland, zij registreren zich in de BRP als ingezetene, of zij vinden een baan buiten de provincie Zuid-Holland (uitstroom). In de loop van het jaar is het aantal niet-ingezetene arbeidsmigranten dat daadwerkelijk in de provincie verbleef sterk gestegen. In januari waren het er 28.000, dat aantal steeg tot de zomer sterk, tot 43.000 in juli. Daarna nam het de rest van het jaar langzaam verder toe tot bijna 45.000 in december. Dat komt omdat in iedere maand, behalve augustus, de instroom hoger is dan de uitstroom.

De bovenstaande aantallen vormen een onderschatting van het aantal migranten dat in 2018 daadwerkelijk in Zuid-Holland woonde en / of werkte. Dat komt door twee factoren:

- Van 15% van de niet-ingezetenen was niet te bepalen in welke provincie de werkzaamheden daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze personen zijn verder buiten de berekening gebleven. Dat zou kunnen leiden tot een onderschatting met 15%, ofwel **10.075** personen.
- Het is onbekend hoeveel arbeidsmigranten met een A1-verklaring in Zuid-Holland werkzaam zijn. Dat kan deels met een indicatieve schatting worden aangevuld. Van het totaal aantal niet-ingezetenen in Nederland werkt 22% in Zuid-Holland. Wanneer wordt aangenomen dat dezelfde verhouding geldt voor arbeidsmigranten met een A1-verklaring, dan waren er in 2017 **9200** arbeidsmigranten met een A-1 verklaring werkzaam in Zuid-Holland. Dat blijft een onderschatting van het totale aantal omdat van 40% van de arbeidsmigranten met een A1-

verklaring op Europees niveau onbekend is in welk Europees land ze hun werkzaamheden verrichten.

Dit betekent dat de gegevens die in de beschikbare registraties voorhanden zijn om het aantal arbeidsmigranten en relevante kenmerken van deze migranten te bepalen onvolledig en gebrekkig zijn. Dat leidt ertoe dat het aantal arbeidsmigranten wordt onderschat. Met een aantal aannames is in grote lijnen wel te bepalen hoe omvangrijk de onderschatting is. In de informatiebehoefte van de provincie en gemeenten, die voortvloeit uit hun verantwoordelijkheid voor het oplossen van huisvestingsvraagstukken en toezicht- en handhavingsvraagstukken, kan door al deze onzekerheden / schattingen maar voor een klein deel worden voorzien.

5. Verbetermogelijkheden voor registratie

5.1 Inleiding

Uit de analyse eerder in dit rapport is gebleken dat de belangrijkste tekortkoming in de beschikbare registratiebronnen de beperkte informatie over niet-ingezetenen arbeidsmigranten betreft. Het is daardoor niet behoorlijk vast te stellen hoeveel arbeidsmigranten die staan geregistreerd als niet-ingezetene op een specifiek moment daadwerkelijk in Nederland verblijven en werken. Bovendien is het verblijfsadres onbekend.

Het ontbreken van verblijfsgegevens over niet-ingezetenen heeft als consequentie dat een aanzienlijke groep arbeidsmigranten in belangrijke mate buiten het zicht van de overheid blijft. Het betreft mensen met een zwakke rechtspositie die relatief vaak het object zijn van uitbuiting en betrokken zijn bij handhavingproblemen. De Inspectie SZW, die controleert of de werkgever de Nederlandse arbeidswetgeving naleeft, kan alleen via de werkgever met ze in contact komen. Ook het werk van gemeentelijke handhavingsteams wordt daardoor bemoeilijkt. In prognoses van de huisvestingsbehoefte komen deze personen niet voor en ook in andere landelijke statistieken en tellingen ontbreken ze. Tijdens de huidige Covid-19 crisis zijn deze personen niet zichtbaar en dus niet bereikbaar voor de overheid. Een onderzoek door de GGD naar contacten van een niet geregistreerde arbeidsmigrant is niet uitvoerbaar. Dat kan grote gevolgen hebben bij eventuele verspreiding van het Coronavirus binnen deze gesloten en onzichtbare groep.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om meer zicht op deze groep te krijgen door het verbeteren van de wijze waarop ze geregistreerd worden. Het hoofdstuk begint met een analyse van het registratieprobleem. De mogelijke oplossingsrichtingen worden in drie categorieën ingedeeld en er wordt één concrete suggestie geselecteerd die in het vervolg verder wordt uitgewerkt. Dat leidt tot een conclusie over een mogelijke mix van maatregelen waarmee het registratieprobleem kan worden aangepakt. Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen voor nader onderzoek.

5.2 Analyse van het registratieprobleem

Zoals al gesteld wordt in de RNI alleen bij inschrijving een adres in het buitenland geregistreerd. Er is geen adres in Nederland bekend. Wanneer niet-ingezetenen zich aan hun wettelijke verplichting zouden houden om zich bij een voorgenomen verblijf van langer dan vier maanden als ingezetene in de BRP in te laten schrijven, is dit een beperkt probleem omdat met een inschrijving als ingezetene een verblijfsadres alsnog bekend wordt. Uit dit onderzoek blijkt dat het veel voorkomt dat arbeidsmigranten zich na vier maanden níet inschrijven als ingezetene in de BRP. Uit een onderzoek van ABU en NBBU uit 2018 blijkt dat arbeidsmigranten gemiddeld 44 weken ononderbroken in Nederland verblijven en dus geregistreerd zouden moeten worden als ingezetene. Als reden voor het niet inschrijven speelt mee dat een feitelijke prikkel ontbreekt: de ervaring leert hen bijvoorbeeld dat ze zonder registratie als inwoner van een gemeente geen toeslagen missen. Soms wordt inschrijving als ingezetene tegengewerkt. Soms door de werkgever en/of huisvesters vanwege mogelijke handhaving, maar soms ook door de hoofdbewoner van een adres, om zo bijvoorbeeld verhoging van de gemeentelijke lasten of heffingen te voorkomen.

Om aan een verplichting te kunnen voldoen moeten mensen *weten* dat de verplichting bestaat, in staat zijn eraan te voldoen (*kunnen*) en ook gemotiveerd zijn om eraan te voldoen (*willen*). In het geval van arbeidsmigranten is het van belang dat het veelal om praktisch geschoolde mensen gaat die geen

Nederlands spreken en naast hun moedertaal vaak maar beperkt andere talen zoals Engels of Duits beheersen. Ook wijken regels omtrent registratie bij de overheid in het land van herkomst vaak af van de regels in Nederland, dus ook 'onbekendheid' zal zeker een rol spelen. Hun 'doe-vermogen' kan daardoor snel worden overschat.

Voor inschrijving in de RNI is aan de randvoorwaarden met betrekking tot weten, kunnen en willen voldaan. De migrant zelf hoeft weinig te weten of te kunnen omdat de werkgever er eveneens belang bij heeft dat de werknemer over een BSN beschikt. In veel gevallen regelen de werkgevers dat de inschrijving plaatsvindt en maken gemeenten met werkgevers afspraken over de dienstverlening daaromheen. Het proces is eenvoudig en snel, deugdelijk identificeren is het enige dat nodig is. Het hoge belastingtarief dat geldt wanneer iemand niet over een BSN beschikt vormt een sterke financiële prikkel om de inschrijving ook zelf te willen.

Voor de inschrijving van arbeidsmigranten als ingezetene in de BRP is niet aan de randvoorwaarden met betrekking tot weten, kunnen en willen voldaan. De werkgever heeft bij de inschrijving als ingezetene niet direct een belang, zodat het op de arbeidsmigrant zelf aankomt om de verplichting te kennen. Dat is in de praktijk lang niet altijd het geval. Voor een inschrijving moet een arbeidsmigrant meestal zelf het initiatief nemen in de woongemeente, waarbij de verplichting om op enig moment ook brondocumenten zoals een geboorteakte of (als dat van toepassing is) een huwelijksakte te overleggen sterk drempelverhogend werkt.

Niet voldoen aan de inschrijfverplichting is een overtreding in de zin van de Wet BRP waar gemeenten een bestuurlijke boete voor kunnen opleggen. In de interviews is aangegeven dat dit in de praktijk maar weinig soelaas biedt. Het kost veel inspanning om de overtreding te bewijzen en om de boete, nadat deze is opgelegd, ook te innen bij een persoon waarvan de verblijfplaats niet bekend is. Het resultaat is dat een boete zelden wordt geïnd en dat handhaving van de verplichting maar heel beperkt effectief is. Bovendien betreft het soms schrijnende gevallen, waarbij arbeidsmigranten met een zwakke rechtspositie betrokken zijn bij uitbuiting.

De Wet BRP leidt tot de paradoxale situatie dat iets wat niet verplicht is, wel door vrijwel alle arbeidsmigranten wordt gedaan (inschrijven in de RNI), maar iets dat wel verplicht is (inschrijving als ingezetene bij een verblijf van langer dan vier maanden) juist wordt nagelaten. De lasten die inschrijving in de BRP met zich meebrengen, waaronder de verplichting om op enig moment allerlei (gelegaliseerde en/of vertaalde) documenten over te leggen, dragen hieraan zeker bij. Deze paradox laat zien dat het bestaan van een verplichting niet hoeft te leiden tot een goed functionerende registratie. Het is daarom van belang dat er een mix van maatregelen wordt ingezet om de randvoorwaarden met betrekking tot weten, kunnen en willen in te vullen.

5.3 Verschillende oplossingsrichtingen

De oplossingsrichtingen die tijdens het onderzoek zijn aangedragen kunnen worden verdeeld in drie categorieën:

1. Vorm de RNI om tot een 'BRP-light' en laat inschrijving van niet-ingezetenen in de BRP light in iedere gemeente plaatsvinden. In de BRP-light wordt een beperkt setje basisgegevens, waaronder het verblijfadres in Nederland, geregistreerd en bijgehouden. De eisen die aan brondocumenten worden gesteld zijn beperkter dan bij de reguliere BRP voor ingezetenen. Bij een langer verblijf vindt alsnog de volledige registratie als ingezetene in de BRP plaats.

Daardoor wordt het onder meer mogelijk om bestuurlijke boetes te heffen en kan ook gebruik gemaakt worden van de 'informatieverplichting' ex art. 2:48 Wet BRP voor derden.

2. Leg aan derde partijen, zoals de werkgevers of de verhuurders van woonruimte, de plicht op om het adres waar arbeidsmigranten verblijven te registreren en te melden. Daarbij wordt gerefereerd aan de bestaande plicht van werkgevers om het adres van hun werknemers bij de Belastingdienst op te geven en de plicht bij hotels en vakantieverblijven om een gastenregistratie bij te houden.
3. Leg aan arbeidsmigranten bij inschrijving in de RNI de plicht op om hun adres in Nederland op te geven en ook verhuizingen te melden. Daarbij wordt gerefereerd aan de REVA-pilot, waarover inmiddels is besloten om niet tot landelijke invoering over te gaan. Er worden op onderdelen voorstellen gedaan voor een nadere invulling. Te noemen is bijvoorbeeld het voorstel om het BSN in de RNI een tijdelijk karakter te geven. De verplichting om het verblijfadres te melden is onderdeel van BRP-light.

Voor de invulling van het verdere onderzoek is de keuze gemaakt om de derde oplossingsrichting verder uit te werken. Die raakt de kern van het maatschappelijke probleem en is beperkt genoeg om in het korte bestek van een eerste verkenning concreet uit te werken. Suggesties om werkgevers of verhuurders in te schakelen worden alleen meegenomen wanneer ze in dat kader passen.

5.4 De verplichting

Bij de inschrijving in de RNI wordt een verplichting toegevoegd: de niet-ingezetene dient het verblijfadres in Nederland op te geven. Bij arbeidsmigranten die zich in de RNI laten registreren zal dat vaak een tijdelijk verblijfsadres zijn. Bij een verhuizing binnen Nederland dient vervolgens steeds het nieuwe verblijfadres te worden gemeld. Bij vertrek uit Nederland is het verblijfadres binnen Nederland leeg en dient zo nodig het adres in het buitenland te worden geactualiseerd. Bij terugkeer in Nederland om opnieuw arbeid te verrichten dient het verblijfadres in Nederland weer te worden gemeld. De verplichting om zich bij een verwacht verblijf in Nederland van langer dan vier maanden in de BRP te laten inschrijven blijft bestaan.

5.5 Suggesties om het registratieproces te verbeteren

Bij de bespreking van de suggesties wordt opnieuw de drieslag weten, kunnen en willen gebruikt als kader met randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld om tot een verplichting te komen die in de praktijk ook daadwerkelijk wordt nageleefd. De suggesties worden per categorie besproken, waarna een conclusie wordt getrokken over de mogelijke mix van maatregelen die genomen kan worden om het registratievraagstuk op te lossen.

5.5.1 Willen

Mensen kunnen om verschillende redenen gemotiveerd zijn om aan een verplichting te voldoen. Allereerst doordat ze voordeel hebben van voldoen aan de verplichting en nadeel als ze er niet aan voldoen. Ze kunnen zich ook moreel verplicht voelen om de wet na te leven. En de motivatie stijgt wanneer een verplichting zodanig wordt gehandhaafd dat er een reële pakkans bestaat bij overtreding van de verplichting en er dan sancties volgen. Meerdere suggesties hebben met het motiveren van niet-ingezetenen te maken.

Tijdelijk BSN

Geef het BSN dat aan niet-ingezetenen wordt verstrekt een tijdelijke status. Na een periode van vier maanden wordt het automatisch ingetrokken. Wanneer iemand langer dan vier maanden blijft en het BSN wil blijven gebruiken dient hij zich tijdig als ingezetene in de BRP in te schrijven. Wanneer iemand binnen vier maanden weer uit Nederland vertrekt, vervalt het BSN eveneens. Wie later terugkomt dient zich opnieuw te laten inschrijven, daarbij wordt een nieuw BSN uitgereikt. Bij terugkeer in Nederland om opnieuw arbeid te verrichten dient het verblijfadres in Nederland weer te worden gemeld. Zolang iemand niet over een bruikbaar BSN beschikt en wel werkt geldt nog steeds de bestaande regel dat het maximale belastingtarief wordt toegepast.

Deze suggestie leidt tot een effectieve prikkel om aan de inschrijvingsplicht te voldoen, maar zal naar onze verwachting ook tot grote uitvoeringsproblemen leiden. De functie van het BSN als uniek identificerend nummer dat door de hele overheid wordt gebruikt vereist namelijk dat aan iedere persoon maar één BSN wordt uitgereikt dat in principe nooit meer verandert. Het BSN komt in een zeer groot aantal systemen voor en speelt bij veel gegevensuitwisselingen een rol. Al die processen en systemen zo aanpassen dat ze kunnen omgaan met het feit dat dezelfde persoon in de loop der tijd meerdere burgerservicenummers kan hebben is zeer duur en vrijwel zeker onuitvoerbaar.

De impact van de wijziging wordt kleiner wanneer een BSN niet wordt ingetrokken, maar tijdelijk onbruikbaar wordt gemaakt. Wanneer iemand zich alsnog in de BRP laat inschrijven of na een periode van afwezigheid weer in Nederland gaat werken, dient hij dat te melden en zijn verblijfadres op te geven, waarna het BSN weer wordt geactiveerd. Ook op deze wijze ingevuld leidt de voorgestelde wijziging ertoe dat de processen en systemen bij de afdelingen burgerzaken van de gemeenten, evenals de processen en systemen van afnemers, moeten worden aangepast. Wij verwachten ook in deze uitwerking nog steeds grote uitvoeringsproblemen.

Om te voorkomen dat een effectieve prikkel om aan de inschrijvingsplicht te voldoen ten onrechte terzijde wordt gelegd, bevelen wij aan om een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen die het intrekken van een BSN of het tijdelijk buiten gebruik stellen ervan zal hebben voor de systemen van de afnemers. Op basis van de impactanalyse kunnen de kosten en baten van de maatregel goed tegen elkaar afgewogen worden.

Maximaal belastingtarief bij ten onrechte onbekend verblijfadres.

Nu wordt het maximale tarief toegepast wanneer iemand niet over een BSN beschikt, de suggestie is om het maximale tarief ook toe te passen wanneer het verblijfadres onbekend is. Voor deze suggestie kan worden aangesloten bij een bestaande verplichting die de werkgevers op grond van de Wet op de loonbelasting hebben om het verblijfadres van de werknemer te vermelden bij de loonaangifte. De werkgever is daarbij het doorgeefluik: de werknemer dient het verblijfadres in te vullen op de 'opgaaf gegevens voor de loonbelastingen' en eventuele wijzigingen door te geven

Ook bij deze suggestie is in principe sprake van een effectieve prikkel, maar de uitvoerbaarheid schatten we niet hoog in. Door deze maatregel worden aan arbeidsmigranten andere voorwaarden gesteld bij het betalen van belasting dan aan andere belastingplichtigen, wat leidt tot rechtsongelijkheid. De Belastingdienst vraagt momenteel adresgegevens op en ze worden opgeslagen in de Polisadministratie, maar Belastingdienst en UWV gebruiken de gegevens in de praktijk niet of nauwelijks voor hun eigen taakuitvoering. Dat komt de kwaliteit van de uitvoering over het algemeen niet ten goede en roept ook vragen op of aan de AVG wordt voldaan. De Belastingdienst ontvangt de adresgegevens via de werkgever. Dit betekent dat een arbeidsmigrant

zijn werkgever op de hoogte moet houden van zijn verblijfplaats. Dat is niet bevorderlijk voor de privacy van de arbeidsmigrant en waarschijnlijk evenmin in overeenstemming met de AVG.

Investeren in handhaving

In de bestaande situatie is er geen verplichting om het verblijfadres door te geven en kan een arbeidsmigrant dus ook nergens op worden aangesproken. Instellen van de verplichting geeft de gemeenten en andere overheidspartijen de mogelijkheid om handhavend op te treden. Soms is handhaven een effectieve maatregel, maar dat is niet in alle omstandigheden het geval. Er is al gememoreerd dat de plicht tot inschrijving als ingezetene in de BRP in de praktijk maar beperkt gehandhaafd kan worden. Handhaven is duur; het lijkt erop dat gemeentebesturen bij de uitvoering van de Wet BRP vaak meer waarde hechten aan maximale efficiency en betere dienstverlening dan aan handhaving van de adreskwaliteit.

Voor handhaving is ook van belang om zich te realiseren dat er niet alleen goedwillende werkgevers en verhuurders zijn die de verplichting naar beste kunnen uitvoeren, maar ook kwaadwillende die de mazen in de wet opzoeken. Tijdens de interviews werd het voorbeeld genoemd van een werkgever die tijdelijke huisvesting aan arbeidsmigranten bood waar ze maximaal 3,99 maanden konden blijven. Bij een controle kon dan worden aangevoerd dat het niet-ingezetenen betrof die zich niet als ingezetene hoeven te laten inschrijven. Een eventuele verplichting moet daarom ook handhaafbaar zijn richting minder goedwillende partijen.

Er kunnen enkele suggesties gedaan worden om de effectiviteit van de handhaving van een nieuwe verplichting te vergroten. Het programma Landelijke Aanpak Adreskwaliteit heeft een positief effect gehad op de handhavingsactiviteiten rond het BRP-adres van ingezetenen, waardoor er aan een vergelijkbare gerichte aanpak gedacht kan worden. Een andere mogelijkheid is het idee om niet alleen het verblijfadres maar ook contactgegevens (mailadres, nummer mobiele telefoon) van arbeidsmigranten te registreren. Wanneer uit de Polisadministratie blijkt dat iemand al meer dan zes maanden aan het werk is⁴⁴ en niet voorkomt in de BRP als ingezetene, kan deze persoon bijvoorbeeld gericht benaderd worden. De consequenties van dit idee gaan verder dan het verbeteren van de handhaafbaarheid van de verplichting: het doel en de scope van de registratie worden erdoor verbreed. Het lijkt echter wel een interessante aanvulling op de verplichting om het verblijfadres door te geven.

5.5.2 Kunnen

Wanneer het voor arbeidsmigranten eenvoudig is om aan de nieuwe verplichting te voldoen en dat weinig administratieve lasten met zich brengt, is dat bevorderlijk voor de naleving ervan. Eerder in dit rapport is al genoemd dat het 'doe-vermogen' van arbeidsmigranten niet heel hoog moet worden ingeschat. Verhuizen van het ene tijdelijke adres naar het andere zal, vergeleken met de frequentie waarmee ingezetenen verhuizen, relatief vaak voorkomen. Uit de REVA-pilot is bekend dat een aanzienlijk deel van de eerste vestigingsadressen al binnen een maand verandert. Het is dan ook van veel belang dat het heel eenvoudig is om een verblijfadres door te geven.

Om zich in de RNI in te schrijven kunnen arbeidsmigranten momenteel terecht bij negentien gemeenten met een inschrijffoorziening. Om maximaal aan te sluiten bij de bestaande situatie zou geregeld moeten worden dat arbeidsmigranten hun adreswijzigingen bij één van de negentien

⁴⁴ Rekening houdend met het feit dat gegevens in de Polisadministratie maximaal 8 weken achterlopen op de werkelijkheid

inschrijfgemeenten moeten melden. Omdat iedere gemeente de eigen processen om een wijziging door te geven op eigen wijze inricht (overal de bezoeksregelingen anders zijn en ziet de website er anders uit), ontstaat een forse drempel voor mensen die het Nederlands over het algemeen niet machtig zijn. Die drempels blijven bestaan wanneer het mogelijk zou worden om wijzigingen bij *alle* gemeenten door te geven.

In (vrijwel) alle gemeenten is het mogelijk om een verhuizing digitaal door te geven. Dat beperkt de administratieve lasten die nodig zijn om aan de verplichting te voldoen. In veel gemeenten dient iemand die de digitale weg wil gebruiken over een DigiD te beschikken. Dat is in principe mogelijk of kan mogelijk gemaakt worden voor arbeidsmigranten die over een BSN beschikken, maar het aanvragen van DigiD is opnieuw een forse drempel voor deze groep. Voldoen aan de plicht om een gewijzigd verblijfadres te melden is al met al verre van eenvoudig.

Er is een suggestie gedaan om het meldingsproces radicaal te vereenvoudigen door personen die zich laten inschrijven in de RNI een app ter beschikking te stellen waarmee ze de melding digitaal kunnen doen. Met de app kunnen ze dan inloggen op een portal waar ze het gewijzigde verblijfadres kunnen invoeren. De benodigde authenticatie en beveiliging zouden dan een onderdeel van de app moeten zijn.

Onze inschatting is dat een radicale vereenvoudiging van het meldingsproces nodig is om een succes van de verplichte aangifte van het verblijfadres te kunnen maken. Een app of een andere maatregel die het heel eenvoudig maakt om aan de verplichting te voldoen is naar onze mening een noodzakelijke randvoorwaarde om tot een goed functionerende registratie te komen.

5.5.3 Weten

Er zijn meerdere manieren om te bereiken dat mensen een nieuwe verplichting die op hen van toepassing is ook kennen. Met voorlichting kunnen arbeidsmigranten erop gewezen worden dat het in hun eigen belang is om hun verblijfadres door te geven: de overheid gebruikt de gegevens om te bevorderen dat de juiste huisvestingsvoorzieningen beschikbaar komen en dat uitbuiting kan worden voorkomen. Goede voorlichting is belangrijk bij de introductie van een nieuwe verplichting, zeker wanneer die ook gaat gelden voor personen die nu al in de RNI zijn ingeschreven.

Het kennisniveau wordt ook bevorderd wanneer mensen in hun dagelijks leven merken dat de overheid het verblijfsadres gebruikt. Er mag bovendien een motiverende werking van verwacht worden, waardoor mensen zich bij een verhuizing eerder aan de verplichting houden dan wanneer ze niets merken van gebruik. Het gebruik van de verblijfsgegevens bij de huisvestingsplanning en handavingsactiviteiten leidt er niet per definitie toe dat de betrokkenen daar veel van merken. We bevelen aan om bewust te zoeken naar mogelijkheden om het gebruik zo in te richten dat arbeidsmigranten centraal staan en bij het gebruik betrokken worden. Voor suggesties hoe dat ingericht kan worden verwijzen we naar het programma 'Mens centraal'⁴⁵.

⁴⁵ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/toegankelijkheid/programma-mens-centraal/>

5.6 Suggesties voor vervolgonderzoek

Binnen het kader van onze opdracht past een eerste verkenning zoals wij die hebben uitgevoerd, waarbij de vraagstukken rond arbeidsmigranten centraal staan. Om een besluit te nemen of er wijzigingen zullen worden doorgevoerd en wat die precies zullen inhouden is aanvullend onderzoek nodig. Eerder is de aanbeveling gedaan om een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen die het intrekken van een BSN of het tijdelijk buiten gebruik stellen ervan zal hebben voor de systemen van de afnemers. We doen nog drie aanbevelingen voor het vervolgonderzoek.

Om te beginnen is het belangrijk bij de start van het onderzoek vast te stellen voor welke problematiek een gewijzigde registratie een oplossing moet bieden. Naar wij aannemen zal de problematiek meer omvatten dan alleen de vraagstukken rond arbeidsmigranten. De BRP is een basisregistratie voor de hele Nederlandse overheid en om de goede mix van maatregelen te kunnen bepalen is het nodig om het doel en het beoogd gebruik van de registratie helder voor ogen te hebben.

In deze korte verkenning zijn een aantal suggesties verzameld waarmee een eerste beeld van een mogelijke mix van maatregelen geschetst kon worden. Die zou de start kunnen zijn voor een verdere uitwerking. Kan het gestelde doel met deze maatregelen worden bereikt of is er wellicht een andere, betere mix van maatregelen nodig? Stap voor stap kan zo worden toegewerkt naar een optimale oplossing. Ons advies is om daarbij op geschikte momenten ruimte te maken voor 'out of the box' denken. De discussie over aanpassing van de RNI loopt al een aantal jaren en dan is het goed om ook gericht te zoeken naar nieuwe inzichten.

Voor een mogelijke opzet van het onderzoek refereren wij aan de aanpak die gebruikt is bij het oplossen van de persoonsnummerproblematiek. De lastige discussie over het gebruik van identificerende persoonsnummers in de basisregistratie personen is doorbroken door een aanpak waarin het organiseren van de goede bestuurlijke discussie centraal stond. Er is een stuurgroep op SG/DG niveau gevormd met een zware bestuurder (oud-minister Ed van Thijn) als voorzitter. Vooraf was bepaald dat het project maximaal een half jaar zou duren en dat de stuurgroep drie keer zou vergaderen: bij de start, halverwege het onderzoek en om het resultaat vast te stellen. Een onderzoeksteam voerde het onderzoek uit, begeleid en ondersteund door een werkgroep van ambtenaren. Het onderzoek leidde tot het voorstel om het burgerservicenummer in Nederland in te voeren, zoals bekend is dat voorstel vervolgens ook uitgevoerd.

5.7 Conclusie van dit hoofdstuk

De verkenning in dit hoofdstuk is uitgevoerd om zicht te krijgen op een mogelijke mix van maatregelen waarmee het registratievraagstuk bij het registreren van de verblijfplaats van arbeidsmigranten effectief kan worden opgelost.

De verkenning maakt ons inziens duidelijk dat alleen het invoeren van de verplichting en het vervolgens handhaven ervan er niet toe zal leiden dat de verplichting door de meeste arbeidsmigranten daadwerkelijk zal worden nageleefd. Het risico dat de verplichting een papieren tijger blijft is groot. Wij bevelen aan om aanvullende maatregelen te nemen, zowel om mensen te motiveren als om hen in staat te stellen op een eenvoudige manier aan hun verplichtingen te voldoen. Een 'killer motivator', vergelijkbaar met de consequentie dat het maximale belastingtarief wordt toegepast wanneer iemand zich niet inschrijft in de RNI, is nog niet gevonden. Nader onderzoek naar de optie om ook contactgegevens te registreren lijkt zeer de moeite waard, want daardoor ontstaan nieuwe mogelijkheden bij de dienstverlening en de handhaving. Een combinatie van

handhavingsactiviteiten, een app die voldoen aan de verplichting eenvoudig maakt en het centraal stellen van de arbeidsmigrant bij het gebruik van de gegevens lijkt op basis van deze beperkte eerste verkenning de best mogelijke mix van maatregelen om tot een goed functionerende registratie te komen.

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
	12 september 2019	Inez Westervoorde Rob van der Velde Anna Jansen	Provincie Zuid-Holland Gemeente Den Haag Gemeente Westland
	28 oktober 2019	Dion Dieleman Evelien Ebenau	CBS
	04 november 2019	Eerste begeleidingscommissie	
	14 november 2019	Sandra Lentjes	BZK
	14 november 2019	Marie Jose Fles Emmy Schenk Menno Hekker Inez Westervoorde	Provincie Zuid-Holland
	21 november 2019	Lian Bastiaansen	SZW
	26 november 2019	Loes van der Ploeg Paul Groeneweg	Gemeente Rotterdam
	27 november 2019	Anna Jansen	Gemeente Westland
	12 december 2019	Rob van der Velde Willem de Groot Sita Kristo Oemraw	Gemeente Den Haag
	13 januari 2020	Tweede begeleidingscommissie	
	28 januari 2020	Dion Dieleman Thomas Slager Fatima El Messlaki	CBS
	28 februari 2020	Paul de Hek Arie-Jan van der Toorn Anna Jansen Inez Westervoorde	SEOR Gemeente Westland Provincie Zuid-Holland
	06 maart 2020	Paul de Hek Arie-Jan van der Toorn	SEOR

Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor deze opdracht is in wisselende samenstelling bijeen gekomen en bestaat uit:

Naam	Organisatie
Anna Jansen	Gemeente Westland
Inez Westervoorde	Provincie Zuid-Holland
Rob van der Velde	Gemeente Den Haag
Loes van der Ploeg	Gemeente Rotterdam
Ronald Zijlstra	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
Ank Jongman	VNG
Sandra Lentjes	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Lian Bastiaansen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage C Tabellen rapportage per gemeenten

In deze bijlage staan de tabellen welke uitgesplitst zijn per gemeenten waardoor een fijnmaziger inzicht wordt geboden. Dit is niet mogelijk voor alle figuren en voor gemeenten met minder dan tien personen staan “<10” aangegeven i.v.m. privacyregels. Eerst staan de tabellen met niet-ingezetenen en daarna ingezetenen.

Tabel C.1. Niet ingezetenen arbeidsmigranten die werken per maand, per gemeente in Zuid Holland in 2018.

Gemeente	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Alblasserdam	18	22	23	26	29	29	33	38	38	38	39	39
Albrandswaard	407	446	468	522	550	585	611	638	684	668	669	640
Alphen aan den Rijn	847	929	1034	1185	1239	1296	1419	1384	1377	1375	1364	1384
Barendrecht	110	121	132	136	143	146	152	163	160	172	182	179
Binnenmaas	96	107	146	169	193	191	180	172	151	139	135	106
Bodegraven-Reeuwijk	624	678	734	803	849	872	917	960	1005	1067	1084	1091
Brielle	104	140	202	221	212	207	205	192	190	188	186	171
Capelle aan den IJssel	392	421	440	457	501	536	564	640	697	712	716	654
Cromstrijen	91	91	109	119	130	127	144	165	169	153	122	100
Delft	89	109	123	132	150	163	169	189	225	251	285	307
Dordrecht	362	372	406	419	443	465	483	479	481	485	489	468
Giessenlanden	15	18	19	21	20	21	22	24	27	27	30	30
Goeree-Overflakkee	199	205	227	268	292	334	338	321	266	262	245	218
Gorinchem	2208	2289	2309	2441	2480	2593	2760	2687	2771	2741	2785	2761
Gouda	41	45	44	48	52	60	63	60	63	68	74	80
Hardinxveld-Giessendam	236	237	252	258	273	282	282	297	296	318	309	277
Hellevoetsluis	15	17	19	19	22	23	26	27	31	37	36	30
Hendrik-Ido-Ambacht	57	57	56	56	59	57	60	65	68	69	73	74
Hillegom	37	39	37	39	35	38	39	44	48	54	57	59
Kaag en Braassem	55	61	61	60	44	30	41	39	31	33	53	55
Katwijk	962	978	1043	1063	1106	1217	1423	1486	1529	1491	1462	1520
Korendijk	<10	<10	<10	<10	<10	17	18	39	39	<10	13	15
Krimpen aan den IJssel	302	313	372	489	576	624	691	712	590	579	550	512
Krimpenerwaard	11	11	10	11	11	13	14	15	18	23	22	22
Lansingerland	1307	1327	1481	1760	1901	2012	2208	2203	2261	2250	2193	2079
Leerdam	10	12	12	12	14	14	14	15	15	17	18	18

Gemeente	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Leiden	436	456	465	482	496	540	660	668	675	700	594	602
Leiderdorp	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	12	14
Leidschendam-Voorburg	17	17	19	22	28	32	35	35	36	37	40	39
Lisse	68	74	74	77	74	80	90	99	105	110	110	109
Maassluis	24	24	22	29	30	36	44	43	40	36	40	41
Midden-Delfland	<10	<10	11	14	15	15	17	31	36	46	50	45
Molenwaard	32	33	35	36	37	39	41	39	43	44	49	50
Nieuwkoop	43	42	45	45	44	46	45	47	44	44	49	47
Nissewaard	41	47	55	52	54	63	66	62	63	61	66	73
Noordwijk	153	157	166	169	168	188	209	208	211	220	230	231
Noordwijkerhout	381	405	442	472	454	545	605	657	659	611	598	556
Oegstgeest	<10	<10	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	13	12	12
Oud-Beijerland	<10	<10	<10	10	11	14	16	17	18	19	19	20
Papendrecht	54	55	50	59	59	60	61	62	61	62	63	63
Pijnacker-Nootdorp	178	187	193	214	245	273	306	315	314	288	277	272
Ridderkerk	194	200	199	221	222	221	220	224	236	239	233	235
Rijswijk	789	1027	1071	1116	1054	1009	984	937	995	1006	1014	1128
Rotterdam	2891	3139	3358	3631	3847	3998	4071	4205	4459	4683	4717	4739
Schiedam	474	513	549	607	650	654	671	692	704	727	738	756
's-Gravenhage	3248	3629	4097	4655	5034	5350	5612	5763	6044	6064	5903	5921
Sliedrecht	756	783	795	807	888	872	882	1030	917	1016	995	963
Strijen	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Teylingen	204	208	212	200	199	213	245	258	252	251	268	281
Vlaardingingen	169	184	215	247	289	315	342	354	336	323	294	264
Voorschoten	<10	10	10	<10	11	12	14	14	15	17	18	19
Waddinxveen	212	214	222	215	226	240	264	266	277	285	276	278
Wassenaar	<10		10	12	13	12	13	18	21	15	14	14
Westland	8059	8397	9275	10285	11205	12345	13447	13434	13193	12973	12538	12316
Westvoorne	10	12	13	17	20	21	14	<10	<10	<10	12	12
Zederik	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10	<10
Zoetermeer	335	371	384	416	443	503	526	552	565	598	624	616
Zoeterwoude	13	13	16	19	18	21	20	20	24	29	31	32
Zuidplas	73	78	80	84	85	89	91	89	87	90	93	90
Zwijndrecht	780	770	812	835	863	909	935	933	906	936	943	917

Tabel C.2 Ingezetenen arbeidsmigranten die wonen in de gemeente op drie pijlmomenten in 2018

Gemeente	Januari	Juli	December
Alblasserdam	22	18	18
Albrandswaard	21	20	19
Alphen aan den Rijn	588	569	534
Barendrecht	24	21	18
Bodegraven-Reeuwijk	116	109	103
Brielle	75	74	66
Capelle aan den IJssel	159	142	131
Delft	415	361	348
Dordrecht	645	592	573
Goeree-Overflakkee	99	100	87
Gorinchem	118	98	95
Gouda	467	404	367
Hardinxveld-Giessendam	32	33	33
Hellevoetsluis	63	69	64
Hendrik-Ido-Ambacht	<10	<10	<10
Hillegom	151	149	140
Kaag en Braassem	120	115	108
Katwijk	204	203	181
Krimpen aan den IJssel	10	<10	<10
Krimpenerwaard	146	148	143
Lansingerland	89	83	82
Leiden	384	360	340
Leiderdorp	48	42	36
Leidschendam-Voorburg	97	98	95
Lisse	100	91	83
Maassluis	280	259	239
Midden-Delfland	29	27	23
Nieuwkoop	126	121	111
Nissewaard	133	128	120
Noordwijk	519	480	465
Oegstgeest	30	27	23
Papendrecht	29	29	28
Pijnacker-Nootdorp	46	51	47
Ridderkerk	44	43	40
Rijswijk	175	155	148
Rotterdam	3.981	3.768	3.493
Schiedam	1.016	954	881
's-Gravenhage	5.325	5.026	4.647
Sliedrecht	29	29	21

Teylingen	98	88	81
Vlaardingen	755	737	700
Voorschoten	21	21	19
Waddinxveen	157	160	151
Wassenaar	25	22	21
Westland	2.476	2.278	2.090
Westvoorne	14	13	11
Zoetermeer	225	212	193
Zoeterwoude	<10	<10	<10
Zuidplas	98	97	95
Zwijndrecht	72	71	66