

DE MENSELIJKE WAARDIGHEID VAN EU-ARBEIDSMIGRANTEN NADER BESCHOUWD

Tesseltje de Lange *

Samenvatting | In Nederland kunnen arbeidsmigranten, zowel EU als niet-EU onderdanen die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en het vrije-dienstenverkeer, hier tijdelijk werken. Zij kunnen niet altijd rekenen op eerlijk, gezond en veilig werk en een menswaardige woonsituatie. Dit soort misstanden zijn zeker niet uniek voor Nederland en de aandacht ervoor is ook niet nieuw. Al decennia is bekend dat met name arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten werkzaam in laagbetaald, vaak repetitief werk, er niet altijd rooskleurig bij zitten. Uit een aantal Unierechtelijke normen zoals die voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, en uit nationale normen, zoals de Wet goed verhuurderschap, en de voorgenomen invoering van een effectrapportage voor nieuw te vestigen bedrijven, blijkt dat de Unierechtelijke en nationale wetgever met man en macht proberen marktpartijen, die betrokken zijn bij deze misstanden, te reguleren en te bewegen tot menswaardige behandeling van arbeidsmigranten. In deze bijdrage wordt het debat in Nederland geduid in het licht van het streven naar een menswaardig bestaan voor arbeidsmigranten. Welke actoren leveren een bijdrage aan de verbetering van hun positie? Kan of moet de regulering beter en/of is een cultuurverandering nodig?

Trefwoorden | [menselijke waardigheid], [intra-EU-mobiliteit], [arbeidsmigranten], [Wet? goed verhuurderschap], [effectrapportage], [Corporate Sustainability Reporting]

DOI | 10.54195/NTM.19066

1 Inleiding

Voor de val van het kabinet-Rutte IV werd ambtelijk een plan voorbereid om 'grip' te krijgen op migratie.¹ Uit die plannen bleek dat het kabinet het vrij verkeer van werknemers en van diensten binnen de EU aan banden wilde leggen om zo de misstanden rond werken en wonen van EU-arbeidsmigranten in Nederland te bestrijden. De ambtelijke plannen volgden op het rapport 'Géén Tweederangsburgers' van het Aanjaagteam Bescherming arbeidsmigranten (ook wel het rapport 'Roemer' genoemd naar de voorzitter en oud SP-voorman) uit 2020.² Dat advies beschrijft hoe in Nederland Unieburgers die hier 'essentiële werkzaamheden' verrichten, gebruikmakend van het Europese recht op vrij verkeer van werknemers, worden behandeld. En hoe die behandeling kan en moet worden verbeterd. De aanbevelingen voor een hele set regelgeving werden door het kabinet-Rutte IV omarmd,³ en jaarlijkse verslagen over de voortgang van de

■ Prof. mr. T. de Lange is hoogleraar Europees Migratierecht bij het Centrum voor Migratierecht aan de Radboud Universiteit. De auteur bedankt de redactie, Sandra Mantu en Masja van Meeteren voor hun waardevolle commentaar bij een eerdere versie.

1 Zie hierover K.E. Geertsema e.a.(2023). 'Migratiemaatregelen. Voer voor de formatie', *Nederlands Juristenblad* 2023/40, p. 3486-3495.

2 Rapport Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 51.

3 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 52.

implementatie worden aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴ De veranderingen gaan echter traag maar ze zouden de laagbetaalde, laagopgeleide en kwetsbare EU-migranten beter, in de woorden van inmiddels demissionair Minister Karien van Gennip, 'menswaardig' moeten beschermen. Omdat het Unierechtelijke vrij verkeer van werknemers, gebaseerd op EU-verdragsregels, niet aan banden is te leggen adviseerde Roemer om werkgevers strengere eisen op te leggen, gemeenten meer verantwoordelijkheden te geven en de handhaving aan te scherpen.

In mijn onderzoek staat de vraag centraal wat verschillende actoren, zowel publiek als privaat, doen om EU-arbeidsmigranten werkzaam in Nederland een menswaardig bestaan te bieden. Deze beschouwing belicht mogelijke verklaringen voor de tot nu toe gemaakte keuzes, en bespreekt de (on)mogelijkheden van de recent aangenomen Wet goed verhuurderschap en nog in te voeren effectrapportages als manieren om een menswaardig bestaan voor arbeidsmigranten te verbeteren. Tot slot wordt de vraag opgeworpen of daarbij de verantwoordelijkheid juridisch onvoldoende geregeld is, of is er vooral een cultuurverandering nodig?

Deze beschouwing is gebaseerd op onderzoek verricht tijdens de COVID-pandemie gericht op de positie van 'essentiële' arbeidsmigranten uit de EU die werkzaam waren in de vlees- en distributiesector in Nederland.⁵ Het onderzoek was gericht op arbeidsmigranten werkzaam in deze twee sectoren die nu vaak genoemd worden in de discussie over 'welke economie Nederland wil hebben' maar die toen door de Nederlandse overheid en EU-instellingen als 'essentieel' werden beschouwd voor het functioneren van de nationale economie en de interne markt van de EU. In vervolg op dit onderzoek volg ik de politieke debatten, rechtsontwikkeling en praktische implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Ik bespreek hier eerst het publieke debat nader en voorzie dat van een wetenschappelijke duiding. Daarna werk ik het grondrecht op een menswaardige behandeling uit. Vervolgens bespreek ik twee concrete oplossingen a) het recht op een eigen kamer en enkele andere maatregelen neergelegd in de Wet goed verhuurderschap en b) de ontwikkeling van een 'effectrapportage' voor gemeenten en bedrijven die willen uitbreiden of zich willen vestigen, in vergelijking met Unierechtelijke verplichtingen ten aanzien van verantwoord ondernemerschap. Ik sluit af met een discussie.

2 Het publieke debat nader beschouwd

Er gingen zowel voor als na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 stemmen op om niet alleen de kwetsbare arbeidsmigranten beter te beschermen, maar ook om het werk waarvoor zij naar Nederland komen te bevragen, of zelfs te laten verdwijnen. Zo riep de inspecteur-generaal van de Arbeidsinspectie in 2022 op economische keuzes te maken ten aanzien van sectoren die overwegend afhankelijk zijn van arbeidsmigranten.⁶ Ook DNB-directeur Klaas Knot bepleitte begin 2024 bij Buitenhof een stop op glastuinbouw in het Westland.⁷ 'De baten wegen niet op tegen de kosten' zei hij, een standpunt dat hij later nuanceerde. De vraag ligt

4 Laatstelijk in december 2023: *Kamerstukken II 2023/24*, 29861, nr. 122 (Drie jaar na Roemer: jaarrapportage arbeidsmigranten 2023) aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van SZW namens een zevental andere bewindspersonen. Er is ook een website: <https://arbeidsmigratieingodebanen.nl/>.

5 T. de Lange & A.G.M. Böcker (red.), *Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2023.

6 Reflectie bij het Jaarverslag van de Nederlandse Arbeidsinspectie 2021, 9 mei 2022.

7 'Buitenhof', *NPO Start*, 28 januari 2024.

evenwel op tafel: welke van de sectoren, die in overwegende mate afhankelijk zijn van arbeidsmigranten, wil Nederland hebben? Vanuit de aangevallen sectoren komt als weerwoord dat het helemaal opdoeken niet de oplossing is, in de Nederlandse kassen bijvoorbeeld is sprake van innovatie en de toeleveringsketens, zoals de kassenbouwers en zadenveredelaars, hebben veel toegevoegde waarde.⁸ De meeste EU-arbeidsmigranten werken voor langere tijd als uitzendkracht, en in de meeste gevallen gaat dat goed.⁹ Inleners en uitzendbureaus die het niet zo nauw nemen met de rechten van hun werknemers aanpakken, en eventueel sluiten, wordt bijvoorbeeld bepleit door de branchevereniging van uitzendbureaus, maar komt in de praktijk nog niet vaak voor.¹⁰ Voorkomen dat bedrijven zich vestigen als ze de huisvesting van arbeidsmigranten niet op orde hebben ('geen bed, geen business' in de woorden van Van Gennip) is wat de politiek predikt.¹¹

De implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten uit 2020 is door Van Gennip voortvarend ter hand genomen. Er ligt – opnieuw – een wetsvoorstel voor in de Tweede Kamer om de uitzendsector aan banden te leggen.¹² Er is een convenant gesloten met de zorgverzekeraars om de toegang tot gezondheidszorg beter te waarborgen,¹³ en het strafrecht wordt mogelijk uitgebreid met strafbaarstelling van 'ernstige benadeling'.¹⁴ De meest recente verandering is dat het Juridisch Loket in vier regio's start met het aanbieden van rechtshulp in de meest voorkomende talen van de arbeidsmigranten.¹⁵ Daardoor raken arbeidsmigranten zelf beter geëquipeerd om hun rechtspositie als werknemers en huurders te kennen, en te verdedigen. De aanbevelingen van het Aanjaagteam waren evenwel niet nieuw en het kost veel tijd ze om te realiseren.

In 2011 signaleerde de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie¹⁶ al dat de behandeling van EU-arbeidsmigranten in Nederland ernstig tekortschoot.¹⁷ Het rapport van Roemer uit 2020 bevatte nagenoeg dezelfde analyse en aanbevelingen. Hoewel er dus wel een aantal stappen zijn gezet constateert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ook dat het ingewikkeld is echt iets te veranderen. Het ministerie zegt 'dat de praktijk weerbarstig

8 'De Cowboys in de glastuinbouw, die moeten eruit', *Het Financieel Dagblad* 22 maart 2024. De discussie gaat overigens ook over bedrijven die afhankelijk zijn van kennismigranten, beter betaald en veelal hoog opgeleid.

9 A. Heyma e.a., *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten: Een onderzoek naar de werk- en woonsituatie*, SEO, Amsterdam, 2022, p. 18.

10 'Masterplan arbeidsmigratie: Van goed naar beter', <https://abu.nl/masterplan-arbeidsmigratie-van-goed-naar-beter/>, laatst geraadpleegd 25 maart 2024.

11 'Geen bed, geen business – video bezoek minister Van Gennip', <https://nfofruit.nl/nieuws/geen-bed-geen-business-video-werkbezoek-minister-van-gennip/> 4 juli 2023.

12 *Kamerstukken II*, 2023/24 36446, nrs. 1-3 (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten); zie ook M.S. Houwerzijl, 'Met een rijk palet aan maatregelen (terug) naar een fatsoenlijke(re) uitzendsector', *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2023/5, p. 1-2.

13 'Kabinet sluit met Zorgverzekeraars Nederland zorgconvenant arbeidsmigranten af', *Rijksoverheid*, 12 december 2022.

14 Zie Raad van State 'Advies wetsvoorstel vernieuwing en uitbreiding strafbaar stellen mensenhandel', *Raad van State*, 12 februari 2024.

15 'Ook EU-arbeidsmigranten krijgen hulp op maat bij het Juridisch Loket', *Juridisch Loket*, 21 maart 2024.

16 'Europa-NU.nl stopt per maandag 3 juli noodgedwongen', <https://europa-nu.nl>, 3 juli 2023.

17 Eindrapport van de Tijdelijke commissie arbeidsmigratie in het kader van het parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, *Kamerstukken II* 2011/12, 32680, nr. 4.

blijkt en dat de situatie van arbeidsmigranten die afhankelijk zijn van malafide werkgevers of in slechte huisvesting wonen, nog niet afdoende is verbeterd'.¹⁸ Wel volgt rapport op rapport.¹⁹

3 Verklaringen voor de gemaakte keuzes

Zo een stroom aan rapporten kan een teken zijn van wat Boswell en Badenhop 'State ignorance' noemen, kennis leidt niet tot actie, maar tot nieuw onderzoek, een vorm van wegstijgen; er is dan een probleem met de eindverantwoordelijkheid om tot actie over te gaan.²⁰ Tegen de achtergrond van een institutionele verandering door de gemaakte politieke keuzes waarin 'de markt' de overhand kreeg zien we een trage aanpak, handelen en niet-handelen, verklaard als het gevolg van een (te) gefragmenteerde overheid.²¹ Uit mijn onderzoek bleek dat het die gefragmenteerde en elkaar soms tegenwerkende overheden, gemeenten, regio's, provincies, informele tafels op rijksniveau, een interdepartementaal project arbeidsmigranten (IPA), en andere gremia, tijd kost om veranderingen tot stand te brengen omdat ze opereren in een institutionele omgeving die deze groep werknemers jarenlang niet beschermd. Werkgevers werden niet of nauwelijks aangesproken op hun verantwoordelijkheid zodat nu ook de brancheverenigingen waar de goede werkgevers verenigd zijn vragen om 'de cowboys' harder aan te pakken.²²

Het verharde politieke debat en de politieke roep om afschaffing van hele sectoren of een tijdelijke stop op EU-arbeidsmigratie²³ doet echter ook denken aan wat in de politieke economie 'economisch nationalisme' heet. Volgens de economische literatuur is dat een ideologie die prioriteit geeft aan staatsinterventie in de economie, inclusief beperkingen van – in de Europese context – vrij verkeer van werknemers, maar bijvoorbeeld ook van internationale handel.²⁴ Dit sluit aan bij een veelgehoorde klacht over de Nederlandse distributie- en vleesindustrie, die 'alleen maar voor de export' zouden zijn. De kerngedachte van economisch nationalisme is dat de economie nationale doelen moet dienen. De Brexit is een voorbeeld van economisch nationalisme, dat internationale instellingen – zoals de EU en het vrije werknemersverkeer – als een belemmering van de eigen economische soevereiniteit ziet.²⁵ Hoewel een restrictief immigratiebeleid bij economisch nationalisme past, is in het Verenigd Koninkrijk het realisme sterker gebleken. Sinds de Brexit zijn er juist meer arbeidsmigranten (uit andere landen dan de EU) naar het Verenigd Koninkrijk gekomen dan daarvoor.²⁶ De hiervoor kort genoemde uitlatingen van de inspecteur-generaal of de directeur van de DNB over het afschaffen van hele

18 *Kamerstukken II*, 2022/23, 29861, nr. 99, p. 2.

19 Begin 2024 verscheen het rapport van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050, in maart 2024 verschenen bijvoorbeeld rapporten van de Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving' (2024). Onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid naar de veiligheid op het werk van arbeidsmigranten wordt verricht, <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/veiligheid-arbeidsmigranten-in-nederland/>, 4 oktober 2023.

20 C. Boswell, & E. Badenhop, 'What isn't in the files, isn't in the world': Understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom' *Governance*, 2021/34(2), p. 335–352.

21 L. Berntsen e.a., 'State of care for EU mobile workers' rights in the Dutch meat sector in times of, and beyond, Covid-19' *International Journal of Sociology and Social Policy* 2022.

22 In Het Tijdschrift voor Financieel Recht van 22 maart 2024 'De Cowboys in de glastuinbouw, die moeten eruit' is dit het pleidooi van Adri Bom-Lemstra, voorzitter van Glastuinbouw Nederland.

23 Van Kent (SP) tijdens begrotingsdebat in de Tweede Kamer 11 oktober 2023.

24 Zie bijv. E. Helleiner, 'The Diversity of Economic Nationalism', *New Political Economy*, 2021/26(2), p. 229–238.

25 B. Born e.a., 'The Costs of Economic Nationalism: Evidence from the Brexit Experiment', *Economic Journal*, 2019/129(10), p. 2722–2744.

26 H. de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Spectrum 2023, p. 406 e.v.

economische sectoren, kunnen ook als economisch nationalisme geduid worden. Dat denken lijkt een onderliggende drijfveer van het politieke streven naar 'grip' op migratie. Daarbij zijn sectoren met veel laagbetaald werk en de anonieme en niet nader gespecificeerde 'arbeidsmigrant' de zondebok voor tal van problemen (gebrek aan volkshuisvestingsbeleid, een ongereguleerde uitzendmarkt), ontstaan door een jarenlange afwezigheid van de overheid, problemen waar 'de' migrant niet veel aan kan doen. Het verwezenlijken van menselijke waardigheid lijkt op de achtergrond te geraken.

4 Het recht op een menswaardig bestaan

Vijf internationale werknemers werden in 2022 in Nederland in hun eigen slaapkamer doodgeslagen.²⁷ Uit één van de dossiers die een journalist mij voorlegde bleek dat de roep om hulp van het slachtoffer werd genegeerd door zijn huisvester, het uitzendbureau, de inlener waar hij dagelijks werkte en de gemeente waarin hij woonde. Hij kreeg een behandeling als 'tweederangsburger' op zijn best.

'Om verschillende redenen is de manier waarop Nederland met arbeidsmigranten omgaat onwenselijk. In de eerste plaats voor de arbeidsmigranten zelf. In de ergste gevallen hebben zij te maken met huisvesting en omgangsvormen die ver onder de menselijke maat liggen. Maar ook in de minder ernstige gevallen betekent de huidige situatie in Nederland dat arbeidsmigranten niet altijd kunnen rekenen op eerlijk, gezond en veilig werk en een *menswaardige* woonsituatie.'²⁸

Aldus de laatste rapportage van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat veel van de beoogde beschermende maatregelen zal moeten implementeren. In dit citaat wordt gerept van de 'menselijke maat' en 'menswaardigheid'. Hoewel we misschien allemaal wel aanvoelen dat de woonsituatie van de vijf vermoorde mannen faalde als menswaardige woonsituatie, is het lastig menselijke waardigheid in een definitie of duidelijk gebod te vatten.²⁹

Menselijke waardigheid is in eerste instantie een filosofisch concept. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het ook een juridisch concept geworden dat vaak louter in algemene bewoordingen terugkomt in VN-verdragen, nationale grondwetten – maar niet de Nederlandse – en het Europese Grondrechtenhandvest. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 heeft als eerste artikel 'Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren.' Ook relevant is artikel 22:

'Eenieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.'

27 *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2622 en nr. 3029.

28 Rapport Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 51, p. 16.

29 Deze vraag komt ook aan de orde in het Horizon Europe project Dignity for Irregular Migrant Workers, zie www.dignityfirm.eu dat ik mede coördineer.

De nadruk ligt dus op maatschappelijke zekerheid en vrije ontplooiing. Ook het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR) heeft als uitgangspunt het algemene beginsel van waardigheid. Meer specifiek wordt ook hier in artikel 13 het recht op onderwijs en ontplooiing benadrukt als bouwsteen voor menselijke waardigheid.

Het Europees Grondrechtenhandvest benadrukt dat de EU haar grondslag heeft in de 'ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit'. Het eerste hoofdstuk van het Europees Grondrechtenhandvest geeft de Unierechtelijke interpretatie van 'menselijke waardigheid' en vat daaronder een recht op leven en op lichamelijke en geestelijke integriteit, een verbod op onmenselijke of vernederende behandeling én een verbod van slavernij en dwangarbeid. Het eerste artikel is een opdracht – aan de EU en haar lidstaten – de menselijke waardigheid te eerbiedigen én te beschermen. Volgens artikel 31 van het Handvest heeft iedere werknemer recht op gezonde, veilige en *waardige* arbeidsomstandigheden. Artikel 31 wordt regelmatig geciteerd in Europese richtlijnen over de rechtspositie van werknemers,³⁰ maar bijvoorbeeld niet in richtlijnen over de gelijke behandeling van arbeidsmigranten van *buiten* de EU.³¹

Uit een korte scan van de literatuur over menselijke waardigheid haal ik ten minste drie aspecten die niet zonder meer overlappen maar die elk als belangrijke bouwsteen van menselijke waardigheid kunnen worden beschouwd. Zo wordt in de literatuur het aspect van zelfontplooiing benadrukt, wat ook in de verdragsteksten de meest concrete invulling van menselijke waardigheid is.³² Ten tweede gaat het volgens de literatuur niet alleen om overleven (bestaanszekerheid, het codewoord voor de Tweede- Kamerverkiezingen op 23 november 2023)³³ maar ook om een sociaal-economisch perspectief.³⁴ Ten derde benadrukt De Gaay Fortman dat in een goed functionerende economie, bescherming van de menselijke waardigheid nodig is. Goed bestuur, en de vrijheid en veiligheid van de inwoners van een land, daar draait het om. De vier elementen, zelfontplooiing, bestaanszekerheid, vrijheid en veiligheid in een goed functionerende economie, kunnen dus als normatieve invulling van het recht op menselijke waardigheid dienen.

30 Zie bijvoorbeeld het voorstel van een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk (COM(2021) 762) dat vertrekt vanuit de verwijzing naar artikel 31 van het Handvest dat voorziet in het recht van elke werknemer op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. Zie ook overweging (7) van de onlangs aangenomen Gelijke behandeling en beloningsrichtlijn (EU) 2023/970 van 10 mei 2023, waarin eerst wordt verwezen naar artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens waarin onder meer bepaald is dat eenieder, zonder enige achterstelling, recht heeft op gelijke beloning voor gelijke arbeid, vrije keuze van beroep, rechtmatige en gunstige arbeidsomstandigheden en een rechtvaardige beloning welke hem *een menswaardig bestaan verzekert*.

31 In bijvoorbeeld Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de procedure en rechten van niet-EU-onderdanen (*PbEU* 2011, L 343 wordt alleen verwezen naar artikel 6 van het Handvest, waarin het recht op vrijheid en veiligheid wordt uitgedrukt. Een uitgebreidere lijst van artikelen wordt genoemd in overweging (52) van de Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider, maar een expliciete verwijzing naar menselijke waardigheid ontbreekt.

32 Onder meer het werk van collega's K. Zwaan, 'Human Dignity and a Dignified Standard of Living: The Judgment of the Court of Justice in the Case of Zubair Haqbin (C 233/18)', *Białostockie Studia Prawnicze* 2021/1, p. 143-154 en A. Terlouw, 'Menselijke waardigheid en de rechten van niet rechtmatig verblijvenden', *Ars Aequi*. April 2020, p. 412-418.

33 Dit verwijst naar artikel 20 Grondwet, waarin het recht op bestaanszekerheid is verankerd. 'Alle lijsttrekkers hebben het op eens over bestaanszekerheid', *Parool* 7 september 2023.

34 B. de Gaay Fortman, 'Equal dignity in international human rights', in: M. Duwell e.a. (red), *The Cambridge handbook of human dignity, interdisciplinary perspectives*. Cambridge, MA: Cambridge University Press 2015.

Het recht, en de uitvoering ervan, kan de menselijke waardigheid maar tot op zekere hoogte waarborgen. Als goed bestuur niet de menselijke waardigheid van alle in een land aanwezige mensen kan waarborgen, is de vraag wie of wat dan wel. Dat was een vraag van Terlouw, namelijk wie de taak heeft de menselijke waardigheid, in dit geval van EU-arbeidsmigranten, te waarborgen.³⁵ Op die vraag kom ik aan het eind van deze bijdrage terug.

Tot slot zij hier nog opgemerkt dat de menselijke waardigheid juist expliciet *niet* in de Nederlandse Grondwet is opgenomen, hoewel daar in het verleden wel over gedacht is.³⁶ Schutgens oordeelde het onwenselijk de menselijke waardigheid als waarborgnorm in de Grondwet op te nemen omdat het daarmee als concept zou promoveren van een levensbeschouwelijke rechtvaardiging voor de fundamentele rechten tot een bron daarvan.³⁷ Brems en Vrieling bepleitten om het wél op te nemen als expliciete opdracht aan de overheid om – bij het tot stand brengen van wet- en regelgeving – zich te laten leiden door het levensbeschouwelijke concept van de menselijke waardigheid. Een opdracht dus aan de overheid om niet weg te kijken, om de menselijke waardigheid van arbeidsmigranten niet te negeren, hen niet in de steek te laten, géén *state ignorance*, maar misschien wel een positieve verplichting voor de overheid om die bescherming te realiseren.

5 De Wet goed verhuurderschap

Op 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap (Wgv) in werking getreden.³⁸ Een van de kwaliteitscriteria van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en van deze wet is dat een goede verhuurder een arbeidsmigrant een eigen kamer aanbiedt. Dat gaat veel verder dan wat het door de huisvesters, vaak ook uitzenders, zelf ingevoerde keurmerk Stichting Normering Flexwonen (SNF) vereist. In de praktijk delen arbeidsmigranten meestal een kamer, soms met een wildvreemde andere arbeidsmigrant, wat tot conflicten kan leiden. Het voorstel Wgv gaf huisvesters in eerste instantie tien jaar de tijd om hun locaties om te bouwen zodat ze eenpersoonskamers zouden kunnen aanbieden. Dat betekende op de korte termijn weinig bescherming. Kamerlid Nijboer (PvdA) diende met succes een amendement in voor een kortere overgangperiode, te weten drie jaar, voor bestaande verblijfruimten.³⁹ Het Expertisecentrum Flexwonen vindt dit niet realistisch, omdat het betekent dat ten opzichte van de huidige situatie ten minste 156.000 extra kamers nodig zijn.⁴⁰ Dat zouden 43.000 extra woningen zijn bovenop het al bestaande tekort. Deze reactie maakt duidelijk dat het succes van de Wgv staat of valt met de beschikbaarheid van goede huisvesting. Als er niets te verhuren is, is het moeilijk een goed

35 A. Terlouw, 'Menselijke waardigheid en de rechten van niet rechtmatig verblijvenden', *Ars Aequi* april 2020, p. 412–418.

36 Eindrapport Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971. De discussie zette zich in 2010 voort, zie E. Brems & J. Vrieling, *Menselijke waardigheid in de Nederlandse Grondwet?*, Deventer: Kluwer 2010.

37 R.J.B. Schutgens, 'Het Rapport van de Staatscommissie Grondwet', *RMThemis* 2011/5.

38 Wet van 24 maart 2023, houdende regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap), *Stb.* 2023, 103. Zie hierover uitgebreider T. de Lange, A. Böcker & P. Beckers, 'Draagt de Wet goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?', *Gst.* 2023/38.

39 *Kamerstukken II*, 2021/22, 36130, nr. 8. Aangenomen, zie Overzicht Stemmingen van 7 maart 2023, p. 4-5.

40 Expertisecentrum Flexwonen, 'Effecten kwaliteitslag huisvesting arbeidsmigranten', januari 2023.

verhuurder te zijn. De keerzijde vanuit het perspectief van arbeidsmigranten is mogelijk dat een eigen kamer duurder wordt, zodat ze minder van het in Nederland verdiende geld opzij kunnen zetten. Menselijke waardigheid in de vorm van zelfontplooiing, bestaanszekerheid en vrijheid betekent dat zij een keuze hebben er komt geen plicht een eenpersoonskamer te huren. Als de huisvesters doen wat erin in de Wgv gevraagd wordt zou dat over minder dan drie jaar mogelijk een groot aantal leegstaande eenpersoonskamers kunnen betekenen.

Met de val van het kabinet, de trage bouw van nieuwe huisvesting, en de vele 'not in my backyard'-rechtszaken tegen huisvesting van (onder meer) arbeidsmigranten,⁴¹ is het de vraag of die eigen kamer wenselijk en realistisch is als invulling van menswaardig huisvesten. Een eis stellen die niet haalbaar is en huisvesters er wellicht toe aanzet migranten over de grens in Duitsland te huisvesten, kan als een vorm van (onbedoeld) economisch nationalisme worden gezien, het 'probleem' wordt afgescheept, zoals al zolang gebeurde.

Een andere aanbeveling van Roemer was dat de rechtspositie van de arbeidsmigrant als huurder versterkt moest worden door de huur- en arbeidsovereenkomst niet samen in één overeenkomst te laten regelen. Ook geldt inmiddels via een aantal relevante CAO's dat de arbeidsmigrant na beëindiging van de arbeidsovereenkomst nog ten minste vier weken in de huisvesting mag blijven. Verder kon de informatievoorziening over de rechten van arbeidsmigranten als huurders, en de handhaving ten aanzien van slechte verhuurders beter. Ingevolge de Wet goed verhuurderschap kan daarom met ingang van 1 januari 2024 geklaagd worden bij een gemeentelijk meldpunt voor ongewenst verhuurgedrag. Huurders of woningzoekenden kunnen (anoniem) terecht met vragen of klachten over het gedrag van hun verhuurder, zoals een te hoge waarborgsom, geen schriftelijke huurovereenkomst, discriminatie en intimidatie. Die meldpunten zijn veelal digitaal (een webformulier) en de websites lijken grotendeels in het Nederlands.⁴² Ook als er fysieke locaties zijn waar arbeidsmigranten terecht kunnen, ook in hun eigen taal, blijkt uit Rotterdams onderzoek dat zij die locaties niet altijd weten te vinden.⁴³ Maatregelen die de bal bij de arbeidsmigrant neerleggen voor het verwezenlijken van menswaardige huisvesting, lijken voorsnog weinig effectief. Mogelijk dat toekomstig onderzoek naar de meldingen bij meldpunten een ander beeld laat zien.

6 Menswaardige werk- en woonomstandigheden: een effectrapportage

Bedrijven hebben het misschien wel als eerste in hun macht om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren. Sommige nieuw te vestigen bedrijven weten bij voorbaat dat ze in belangrijke mate afhankelijk zullen zijn van arbeidsmigranten. De woon- en leefomstandigheden van hun toekomstige werknemers (of uitzendkrachten) nemen ze evenwel niet op voorhand mee in de ontwikkeling van hun bedrijfsmodel. Roemer stelt daarom, en ook in ons onderzoek hebben we dat als oplossing genoemd, een effectrapportage voor. Zo een rapportage brengt de te verwachten sociale effecten van nieuwe bedrijvigheid en de daaraan mogelijk

41 R.J. Boogers & R.H.J.J. de Hoon, 'Omgevingsrechtelijke aspecten bij huisvesting van arbeidsmigranten' *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht* 2023/7.

42 Zie voor het overzicht van de meldpunten: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-12/wgv-meldpunten-en-verordeningen.pdf>, laatst geraadpleegd 25 maart 2024.

43 M. Bos-Karczewska, *Poolse inwoners van Rotterdam*, 21 maart 2024.

gepaarde toename van arbeidsmigratie in beeld. Daarbij moet je met name denken aan de invloed van bedrijven op de werkgelegenheid van arbeidsmigranten en de bijbehorende aanvullende voorzieningen, zoals huisvesting en sociale voorzieningen, maar ook de sociale cohesie van de directe woonomgeving.⁴⁴ Het idee wordt in de praktijk, zo bleek uit ons onderzoek, door enkele gemeenten en provincies al gebruikt. Inmiddels is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een pilot opgezet in zes gemeenten.⁴⁵

‘Doel is om een zo effectief mogelijk en proportioneel middel te ontwikkelen dat ongewenste druk op de samenleving tegengaat. Zonder een goed vestigings- en ondernemingsklimaat voor (hoogwaardige) bedrijven uit het oog te verliezen en zo dat het past bij de bewuste keuzes over onze economie van de toekomst.’⁴⁶

De schoorsteen moet dus blijven roken, het belang van omwonenden dient te worden ‘beschermde’, en afhankelijk van de aanpak zou het instrument ook de waardigheid van woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten in Nederland kunnen borgen, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging van arbeidsmigranten inspraak te geven. Grijpen we terug naar de hierboven geïntroduceerde uitleg van het begrip menselijke waardigheid van De Gaay Fortman dan moet het en-en zijn, de schoorsteen kan niet roken – een goed vestigings- en ondernemingsklimaat – kan niet zonder goed bestuur en menswaardige omstandigheden voor de werkenden. Zelfontplooiingsmogelijkheden van arbeidsmigranten, maar ook hun vrijheid en veiligheid, zouden in de effectrapportage een belangrijk thema kunnen zijn.

Ik maak een uitstapje naar twee Europese richtlijnen die expliciet verwijzen naar de menselijke waardigheid als achterliggend beginsel waar de verplichtingen die ze voor werkgevers in het leven roepen, op gebaseerd zijn. Het gaat om Europese instrumenten in het veld van duurzaam maatschappelijk ondernemen, de *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*⁴⁷ en de voorgestelde *European Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)*.⁴⁸ De CSRD brengt strengere rapportageverplichtingen mee dan de CSDDD voor de bedrijven die binnen het toepassingsgebied vallen. Grote bedrijven (en sommige mkb’s) moeten rapporteren over arbeidsvoorwaarden, waaronder werkzekerheid, arbeidstijd, adequate lonen, sociale dialoog, vrijheid van vereniging, het bestaan van ondernemingsraden, collectieve onderhandelingen (waaronder het percentage werknemers dat onder een collectieve overeenkomst valt), de informatie-,

44 T. de Lange, A.G.M. Böcker & P. Beckers, ‘Stel rapportage naar sociaal effect van arbeidsmigratie verplicht’, *Sociale Vraagstukken* 2023.

45 VNG, ‘Een nieuw instrument in ontwikkeling: de effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid’, <https://vng.nl/sites/default/files/2024-02/presentatie-effectrapportage-werkbezoek-aalsmeer.pdf>, 2 oktober 2023. De eindrapportage over de pilot wordt in mei 2024 verwacht.

46 *Kamerstukken II*, 2022/23, 29861, nr. 120, p. 3.

47 Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (*PbEU* 2022, L 322).

48 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final). Beide richtlijnen worden ook besproken door A-H. Neidhardt, e.a. *Dignity for (irregular) migrants employed in Farm to Fork Sectors: A Regulatory Infrastructure Approach to EU Legal and Policy Frameworks*, DignityFIRM Working Paper 2024.

raadplegings- en medezeggenschapsrechten van de werknemers, het evenwicht tussen werk en privéleven, en gezondheid en veiligheid.⁴⁹

Het idee van de Nederlandse effectrapportage om gemeenten en bedrijven bewust te maken van hun verantwoordelijkheid om EU-arbeidsmigranten te beschermen heeft iets weg van de verplichtingen op grond van de Europese CSDDD.⁵⁰ Ondanks tegensputteren van enkele lidstaten is in maart 2024 overeenstemming bereikt over deze richtlijn.⁵¹ De Europese richtlijn beoogt het bedrijfsleven een grotere verantwoordelijkheid te geven bij het beschermen van mensenrechten en milieuschade. De verantwoordelijkheid kan ook gevolgen hebben voor de hele productieketen. Van de bedrijven die onder het bereik van de richtlijn moeten gaan vallen, wordt verwacht dat zij potentiële negatieve effecten op mensenrechten en milieu – zoals inadequate gezondheid en onveiligheid op de werkplek – identificeren, voorkomen, beëindigen, beperken en daarover verantwoording afleggen.⁵²

In Nederland zijn alleen beursgenoteerde vennootschappen verplicht een soort een mvo-rapportage te maken.⁵³ Gek genoeg sprak de Nederlandse *Corporate Governance Code* uit 2016 van rapportage over omgang met ‘milieu, sociale en personeelsaangelegenheden, de keten waarin de onderneming opereert, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping’,⁵⁴ terwijl de nieuwe Code uit 2022 deze onderwerpen weglaat.⁵⁵ De rapportage gaat nu alleen om de duurzaamheid (effecten op mens en milieu) en belasting betalen in de landen waarin de vennootschap opereert.

De voorgestelde effectrapportage lijkt anders dan deze Unierechtelijke rapportageverplichtingen omdat het een toets vooraf wordt. De VNG pilot die loopt gaat uit van een instrument dat gemeenten en het bedrijfsleven helpt om oplossingen te zoeken, en (nog) geen plichten op te leggen. De beoogde effectrapportage beoogt niet een bedrijf dat niet slaagt voor de toets van vestiging uit te sluiten, hoewel de uitspraak van de minister ‘geen bed, geen business’ dat wel suggereert. Het gaat wellicht meer om een aanzet tot cultuurverandering en bewustwording bij de betreffende bedrijven. Gezien de parallel met de Unierechtelijke verplichtingen die de menselijke waardigheid van werknemers beogen te beschermen, past de effectrapportage bij de aandacht voor de menselijke waardigheid. De manier waarop de VNG er vorm aan geeft getuigt niet van economisch nationalisme, maar zoekt consensus, probeert de belangen van bedrijven, arbeidsmigranten en omwonenden, te verenigen. In het gefragmenteerde veld lijken de actoren die het dichtst op de werkelijkheid van de arbeidsmigrant zitten, zoals gemeenten die hen verwelkomen, ook het beste menswaardige bescherming te bieden.

49 Artikel 29bis, lid 2, sub b, onder ii *Corporate Sustainability Reporting Directive*, Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 (...) met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

50 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final).

51 Raadsdocument 6145/24, 15 Maart 2024, Interinstitutioneel dossier 2022/0051 (COD).

52 Artikelen 6-9 *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*.

53 Op basis van de Nederlandse *Corporate Governance Code*. Deze Code is verankerd in de wet en geldt sinds 1 januari 2018.

54 Artikel 1.1.1 *Corporate Governance Code* 2016.

55 Artikel 1.1.1 *Corporate Governance Code* 2022.

7 Afsluitend

Deze bijdrage vertrok vanuit het publieke debat over de bescherming van EU-arbeidsmigranten in Nederland. Die bescherming is al jarenlang ondermaats vanwege overheersend marktdenken en een te gefragmenteerde overheid. Terwijl het probleem zeker niet onbekend was, want veelvuldig onderzocht, deed de overheid – tot de uitbraak van de coronapandemie – nagenoeg niets. Het debat heeft na de coronapandemie een soms economisch-nationalistische wending gekregen. De vraag ‘wat voor economie Nederland wil zijn’ heeft internationale handel, arbeidsmigratie en vaak ‘handwerk’ dat Nederlanders niet willen doen in het verdomhoekje geplaatst. Met twee concrete voorbeelden van regulering en uitvoering, ook in relatie tot Unierechtelijke ontwikkelingen, heb ik geprobeerd te laten zien hoe de menselijke waardigheid (zelfontplooiing, bestaanszekerheid, vrijheid en veiligheid) van EU-arbeidsmigranten (niet) beschermd wordt. Het gebrek aan de geboden menswaardige woon- en werkomstandigheden wordt in het publieke debat echter ook gebruikt als argument om te zeggen dat bepaalde sectoren er helemaal niet zouden moeten zijn, wat omwille van het nastreven van menselijke waardigheid zoals hier uiteengezet, niet vanzelfsprekend is.

Terlouw stelt dat degene die het in zijn macht heeft de bescherming van de menselijke waardigheid te bieden verantwoordelijk is.⁵⁶ Dat is in dit dossier een veelvoud aan organisaties en burgers. De hier beschreven instrumenten leggen de bescherming van de menselijke waardigheid van arbeidsmigranten vooral bij de gemeente, bij het bedrijfsleven en de arbeidsmigrant zelf. Andere instrumenten, zoals de in de inleiding genoemde registratie van uitzendbureaus en rechtshulp in de eigen taal, leggen de verantwoordelijkheid bij weer andere (regionale) organisaties. De versnippering van de verantwoordelijkheden is deel van het probleem. Daardoor is niet altijd duidelijk wie het in zijn macht heeft iets te doen. Het ontbreken van een centraal plan in combinatie met de fragmentatie van het veld maakten het overheidsapparaat jarenlang onmachtig de nodige bescherming te bieden. Hoewel de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, en de door de coronapandemie gevoelde urgentie, een plan deden ontstaan, is de implementatie weerbarstig.

De hier besproken Wgv lijkt niet meteen veel te verbeteren aan de bescherming van EU-arbeidsmigranten. Gescheiden contracten en een eigen kamer kunnen wel bijdragen aan vrijheid en veiligheid, en bieden mogelijk ook de rust voor zelfontplooiing. Arbeidsmigranten, zeker als ze tijdelijk komen, komen vooral om geld te verdienen. De hogere kosten van een eigen kamer zijn minder gunstig vanuit het streven naar veel verdienen als vorm van zelfontplooiing, vrijheid en bestaanszekerheid. Er zit dus een zeker paternalisme, of nationalisme, in de maatregel en in het hele debat hierover.

De effectrapportage beoogt gemeenten en bedrijven (tot nu toe vrijwillig) aan te zetten tot het nemen van die verantwoordelijkheid om de menselijke waardigheid te borgen. Vergelijkbare Unierechtelijke maatregelen verwijzen expliciet naar het recht op menselijke waardigheid als fundament onder verplichte rapportages. De roep om ‘grip’ op migratie en het afstoten van bepaalde sectoren – nog los van eventuele effectrapportages – komt neer op een economisch nationalistisch vertoog wat met de waardigheid van werknemers niet veel van doen heeft.

56 A. Terlouw, ‘Menselijke Waardigheid en de rechten van niet rechtmatig verblijvenden’, *Ars Aequi* 2020, p. 412.

Tot slot benoem ik nog twee denkrichtingen om de menselijke waardigheid van arbeidsmigranten te beschermen. Ten eerste zou het aan te raden zijn om, op grond van de genoemde mensenrechtenverdragen én het Unierecht, de vier gesignaleerde elementen van het concept van menselijke waardigheid (zelfontplooiing, bestaanszekerheid, vrijheid en veiligheid) als uitgangspunt te nemen bij de regelgever op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau bij de regulering van wonen, werk- en migratievraagstukken. In Unierechtelijke regelgeving wordt dit uitgewerkt in de considerans, in Nederlandse regelgeving kan dit worden uitgewerkt in een memorie van toelichting. Misschien dat wetgevingsadviseurs daar expliciet naar kunnen vragen: “Hoe draagt deze wetgeving bij aan het beschermen van de menselijke waardigheid van migranten?”. Bij een eventuele toetsing door de rechter van de werking van de beschermingsmaatregelen kan zo’n toelichting de rechter helpen bij het invullen van het concept menselijke waardigheid. Naast de minimale bescherming van een bed (in een eigen kamer), zouden toekomstperspectief en ontplooiing meegenomen moeten worden in de nieuwe maatregelen. Het idee van – vrijwillige – taallessen, door werkgevers te verzorgen, past daar bijvoorbeeld bij, en uit onderzoek blijkt dat een meerderheid van de arbeidsmigranten de taal graag willen leren.⁵⁷

Ten tweede is er behoefte aan een cultuurverandering. Terwijl het Unierecht uitgaat van een juridische opdracht is de Nederlandse aanpak er meer een van een maatschappelijke verandering, werken aan een cultuuromslag in ‘board rooms’ van de bedrijven en inkooporganisaties die in hun keten afhankelijk zijn van arbeidsmigranten (eender of die uit de EU komen, of van daarbuiten). Als de schoorsteen van een bedrijf alleen kan roken ten koste van de menselijke waardigheid van de mensen die er werken, moeten er keuzes gemaakt worden om hen beter te beschermen, wat niet meteen wil zeggen dat de bedrijvigheid maar helemaal moet worden stopgezet. Maar dat zal ook niet moeten worden uitgesloten.

57 A. Sobczyk-Turek & J. Cremers, *De Nederlandse taalvaardigheid onder arbeidsmigranten*, Kenniscentrum Arbeidsmigranten, oktober 2023.