

Arbeidsmigratie naar waarde

Minder waar het kan,
beter waar het moet



Adviescommissie Arbeidsmigratie

Briefadvies

Arbeidsmigratie naar waarde

Minder waar het kan, beter waar het moet

Aangeboden aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoudsopgave

Advies op hoofdlijnen	3
1. Inleiding	6
1.1 <i>Situatieschets</i>	7
1.2 <i>Opzet en afbakening</i>	8
2. Enkele basiscijfers op een rij	10
3. Geformuleerde doelen voor advisering	11
4. De weg ernaartoe: uitwerking in vier lijnen en aanbevelingen	13
4.1 <i>Verbetering positie laagbetaalde arbeidsmigranten en tegengaan oneerlijke concurrentie</i>	13
4.2 <i>Bevorderen van investeringen in arbeidsbesparende technologie</i>	18
4.3 <i>Investeren in het beschikbare arbeidspotentieel</i>	22
4.4 <i>Directe beïnvloeding van instroom arbeidskrachten uit derde landen</i>	25
5. Vervolgtraject	29
Bijlage 1: Adviesaanvraag	31
Bijlage 2: Literatuurlijst	34
Bijlage 3: Samenstelling adviescommissie	38

Advies op hoofdlijnen

De SER streeft naar een toekomstbestendige economie met kwalitatief goed werk voor iedereen. Voor een open economie als die van Nederland is arbeidsmigratie daarin onmisbaar. Het helpt tekorten op te vangen, draagt bij aan economische groei en ondersteunt het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Arbeid is inmiddels het belangrijkste migratiemotief. Gedurende de afgelopen vijftien jaar is het aantal internationale arbeidskrachten dat jaarlijks naar Nederland komt verdrievoudigd, vooral door toenemende arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa en landen buiten de EU. Momenteel werken er tussen 735.000 en 1.1 miljoen internationale arbeidskrachten in Nederland.

Tegelijkertijd roept de huidige omvang en inzet van arbeidsmigratie fundamentele vragen op over de fysieke inpasbaarheid en het maatschappelijk draagvlak. Concreet heeft de SER hierbij drie zorgen. Allereerst vindt de SER de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten problematisch. Misstanden komen nog te vaak voor en goed werkgeverschap wordt onvoldoende beloond. Daarnaast vindt de SER dat arbeidsmigratie nog te weinig onderdeel uitmaakt van een bredere beleidsaanpak. Daarbij zou eerst in de economie en arbeidsmarkt moeten worden geïnvesteerd – met aandacht voor brede arbeidsparticipatie en innovatie – alvorens het vizier op arbeidsmigratie te richten. Ook vindt de SER dat de huidige inzet van arbeidsmigratie nog onvoldoende aansluit bij de grote maatschappelijke opgaven en transitie waar Nederland voor staat.

Hoe pakken we deze knelpunten aan? De SER wil toewerken naar een meer gerichte inzet van arbeidsmigratie, in lijn met de brede welvaartsambities zoals recent geformuleerd in de SER-visie. Hiermee bouwt de SER voort op de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. De SER wil de vraag naar internationale arbeidskrachten verminderen door te investeren in de kwaliteit van werk, in arbeidsbesparende technologie en het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland. Hiervoor biedt vooral het indirecte beleid aanknopingspunten; via arbeidsmarkt-, innovatie- en economisch beleid kan hierop worden gestuurd. Daarnaast wil de SER meer direct sturen op de voorwaarden en omstandigheden waaronder arbeidskrachten van buiten de EU naar Nederland komen. Deze ambities worden uitgewerkt aan de hand van de vier onderstaande thema's.

1) Verbetering positie laagbetaalde arbeidsmigranten en tegengaan oneerlijke concurrentie

De huidige inrichting van de arbeidsmarkt, in combinatie met tekortschietende handhaving, creëert ruimte voor situaties waarin laagbetaalde arbeidsmigranten worden ingezet voor kwalitatief slecht werk, vaak via onwenselijke constructies. Dit is schadelijk voor deze arbeidskrachten en zet druk op bedrijven die wel verantwoord (willen) opereren. De SER stelt daarom dat misstanden op het gebied van beloning, werk- en woonomstandigheden hard moeten worden aangepakt. Boetes en sancties zouden gekoppeld moeten worden aan de bedrijfsomzet, en bij ernstige onderbetaling moet stillegging van een bedrijf mogelijk zijn. Ook kan de Arbeidsinspectie gericht inzetten op nabetaling van achterstallig loon. Verbeter daarnaast veilig en eerlijk werken in de keten en het achterhalen van achterstallig loon. Misstanden in uitzendconstructies worden tegengegaan door strengere voorwaarden in het kader van de Wtta. Verder pleit de SER voor een wettelijke inkomensgarantie bij de eerste tewerkstelling, een grotere verantwoordelijkheid van werkgevers voor registratie in het BRP en betere huurbescherming via doelgroepencontracten. Tot slot werkt de SER samen met sectoren aan een breed ingevoerde Gedragscode voor goed werk- en opdrachtgeverschap,

verankerd in cao's en bewaakt door sociale partners, om de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten structureel te verbeteren.

2) Bevorderen van investeringen in arbeidsbesparende technologie

Arbeidsbesparende technologie, zoals robotisering en automatisering, kan een belangrijke rol spelen bij het verminderen van de vraag naar laagbetaalde arbeid die nu grotendeels door EU-arbeidskrachten wordt vervuld. Toch blijft de prikkel om te investeren in technologie vaak laag door de beschikbaarheid van laagbetaalde arbeidsmigranten. Bovendien ontbreekt het veel bedrijven aan kennis, middelen en infrastructuur om technologische oplossingen in te voeren. De SER vindt daarom dat de overheid innovatie actiever moet stimuleren. Bijvoorbeeld door in aanbestedingen criteria op te nemen die innovatie bevorderen, effectrapportages met aandacht voor technologische vernieuwing verplicht te stellen, en fiscale regelingen beter in te zetten. Samenwerking tussen kennisinstellingen en sectoren kan leiden tot sectorale kenniscentra en productiviteitspaden die bedrijven praktisch ondersteunen. Daarnaast kunnen convenanten met duidelijke streefcijfers worden afgesloten om de inzet van arbeidsmigratie te verlagen en investeringen in technologie te versnellen, met nadrukkelijke aandacht voor sociale innovatie en de kwaliteit van werk.

3) Investeren in het beschikbare arbeidspotentieel

Een betere benutting van het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland is essentieel om de afhankelijkheid van arbeidsmigratie te verkleinen. Zo worden langdurig werklozen en deeltijders nog te weinig op de arbeidsmarkt ingezet. Ook wordt te weinig geïnvesteerd in mensen met een migratieverleden, zoals werk- en dakloze EU-arbeidskrachten, asielmigranten en partners van kenniswerkers. Succesvolle pilots tonen aan dat vroegtijdige begeleiding en een integrale aanpak effectief zijn, maar in de praktijk ontbreekt nog structurele ondersteuning. De SER adviseert daarom om bewezen initiatieven op te schalen en structureel te financieren per regio, met een duidelijke publieke infrastructuur. Gemeenten dienen bovendien een grotere verantwoordelijkheid te krijgen in de begeleiding van asielzoekers naar werk. Social return-beleid kan uniformer en meer integraal worden toegepast bij aanbestedingen. Voor internationale arbeidskrachten die langer in Nederland verblijven, is het belangrijk dat taalonderwijs en loopbaanontwikkeling in cao's worden vastgelegd. Ook moet er structureel beleid komen voor de re-integratie en begeleiding (vrijwillige) terugkeer van werk- en dakloze EU-arbeidskrachten.

4) Directe beïnvloeding van instroom arbeidskrachten uit derde landen

Kennissectoren, zoals de ICT, chip- en biotechnologie, en vitale tekortsectoren, waaronder zorg en onderwijs, zijn onmisbaar voor de toekomstige economie en samenleving. Daarnaast ervaart Nederland structurele arbeidstekorten voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven en transitie. Hoewel indirecte maatregelen de vraag naar internationale arbeidskrachten kunnen beperken, is het aannemelijk dat de instroom van arbeidskrachten uit derde landen noodzakelijk blijft. Nederland voert een uitnodigend beleid voor kenniswerkers, maar dit verloopt niet zonder problemen. Daarnaast worden derdelanders in toenemende mate gedetacheerd via andere EU-lidstaten, wat hun (rechts)positie kwetsbaar maakt en ook oneerlijke concurrentie met zich meebrengt. De SER benadrukt het belang van de kennismigrantenregeling, maar wil oneigenlijk gebruik veel strenger aanpakken via hogere boetes en intrekking van erkend referentschap. Ook moeten de juridische kaders rond grensoverschrijdende detachering worden verduidelijkt, waarbij op EU-niveau afspraken moeten worden gemaakt over buitenlandse uitzending en de bescherming van deze arbeidskrachten. De overheid moet meer begeleiding bieden aan werkgevers die momenteel beperkt gebruikmaken van het bestaande arbeidsmigratiebeleid. Tegelijkertijd kan worden geïnvesteerd in het vestigingsklimaat door internationale studenten en talent beter te behouden. Tot slot wil de SER met sectoren onderzoeken hoe vakkrachten gericht en

onder goede voorwaarden kunnen worden aangetrokken voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven en transities.

Naar een arbeidsmigratie van waarde

In samenhang dragen bovengenoemde thema's bij aan een meer gerichte arbeidsmigratie met kwalitatief goed werk, waarin de waarde van verschillende groepen internationale arbeidskrachten en van arbeidsmigratie in bredere zin beter wordt geborgd. Zo worden verdienmodellen op basis van goedkope en flexibele buitenlandse arbeid minder aantrekkelijk, wat ten goede komt aan de rechtspositie van laagbetaalde arbeidsmigranten en ook de vraag naar dit type arbeidskrachten zal verminderen. Tegelijk pleit de SER voor gerichte investeringen in arbeidsbesparende technologie en het beschikbare arbeidsaanbod. Hierdoor ontstaat meer samenhang tussen enerzijds een breder arbeidsmarkt- en economisch beleid en anderzijds de inzet van internationale arbeidskrachten. Door tot slot direct te sturen op de instroom uit derde landen, sluit arbeidsmigratie beter aan bij de maatschappelijke opgaven en transities waarvoor Nederland staat. Dit leidt er uiteindelijk toe dat Nederland minder afhankelijk wordt van arbeidsmigratie, terwijl degenen die komen meer zekerheid krijgen en werkzaam zijn in kwalitatief goede banen.

1. Inleiding

Dit briefadvies is voorbereid door de SER-adviescommissie Arbeidsmigratie in de periode maart-september 2025. Het advies is opgesteld op verzoek van het nu demissionaire kabinet Schoof (zie bijlage 1). Tijdens de voorbereiding zijn sprekers bij de SER uitgenodigd, is door de commissie veelvuldig overleg gevoerd en is met een groot aantal externe partijen gesproken.

De SER pleit voor urgentie op dit onderwerp door het demissionaire kabinet en benadrukt het belang van een gericht en toekomstbestendig arbeidsmigratiebeleid. Met dit briefadvies beoogt de SER bij te dragen aan zowel beleidsvorming als de uitvoering daarvan; de Raad hoopt dat de aanbevelingen aanleiding geven tot concrete uitwerking in de komende periode.

Tijdens het adviestraject is een aantal rapporten verschenen dat waardevolle inzichten biedt over arbeidsmigratie in relatie tot de Nederlandse economie, arbeidsmarkt en samenleving. Zo verscheen in juli 2025 het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmigratie, waarin verschillende beleidsopties zijn beschreven en geanalyseerd om meer grip te krijgen op arbeidsmigratie. In september 2025 volgde het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), met aanbevelingen om de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten te verbeteren. Dit was in aanvulling op eerder verschenen publicaties van onder andere het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, DenkWerk, de Adviesraad Migratie en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

Dit briefadvies sluit in belangrijke mate aan bij inzichten uit deze rapporten. Het geeft richting aan het debat door te laten zien welke denkrichting en maatregelen op gezamenlijk draagvlak van sociale partners en kroonleden kunnen rekenen. Binnen de SER worden de belangen van verschillende partijen vertegenwoordigd. Desondanks zijn we in dit briefadvies gekomen tot breed gedeelde analyses, waarbij de nadruk ligt op concrete en uitvoerbare oplossingsrichtingen en aanbevelingen. In de hieronder volgende paragrafen worden de keuzes en accenten die de SER maakt, verder uiteengezet.

Over definities en terminologie

Arbeidsmigratie verwijst naar het verschijnsel waarbij personen naar een ander land migreren om daar te werken. Een arbeidsmigrant is in deze context iemand die hoofdzakelijk¹ om economische redenen migreert. Een deel van hen zal tijdelijk in Nederland verblijven en anderen zullen zich hier voor langere termijn of permanent (willen) vestigen, eventueel met hun gezin. Gezinsleden die met arbeidsmigranten zijn meegekomen, worden in dit briefadvies daarom ook als onderdeel van deze groep gezien.

De SER constateert dat de term 'arbeidsmigrant' wordt geassocieerd met tijdelijke, laagbetaalde en fysieke arbeid. Dit terwijl arbeidsmigratie in feite een veel breder spectrum beslaat, van seizoenarbeiders tot hoogopgeleide technici. Bovendien verandert de invulling van het begrip met de tijd. In de jaren vijftig tot zeventig haalde Nederland 'gastarbeiders' uit Zuid-Europa en Noord-Afrika om arbeidstekorten op te vangen. In de laatste decennia wordt veelal gesproken van arbeidsmigratie uit vooral Midden- en Oost-Europa. Tegelijkertijd is er een toename van hoogopgeleide migratie van buiten Europa, mede via uitnodigend

¹ In de praktijk is de voornaamste reden voor migratie lastig te duiden. Personen migreren om verschillende en vaak overlappende redenen. Voor arbeidsmigranten wordt werk gezien als belangrijkste reden om te migreren, maar volgens het CPB (2024a, 2025) en de WRR (2020) nemen ook andere migranten de kans op werk mee in hun overwegingen om te migreren.

beleid voor 'kennis en talent'. Kortom: er bestaat geen sluitende definitie die in elke context recht doet aan de aard en omvang van arbeidsmigratie in haar totaliteit.

Een zo precies mogelijke terminologie draagt bij aan nuance en voorkomt stereotypering. De SER bepleit daarom om in beleid en debat expliciet onderscheid te maken tussen vormen van arbeidsmigratie en specifieke groepen van arbeidsmigranten. In dit briefadvies worden overkoepelend de begrippen 'arbeidsmigratie' en 'internationale arbeidskrachten' gebruikt, daarbinnen wordt zo veel mogelijk gespecificeerd. Zo wordt binnen de EU/EVA (hierna: EU)² gesproken van arbeidsmobiliteit (SER, 2014). Personen die gebruikmaken van deze mobiliteit worden als 'EU-arbeidskrachten' aangeduid. Daarnaast worden personen van buiten de EU gedefinieerd als 'arbeidskrachten uit derde landen'. Waar mogelijk worden groepen verder gespecificeerd naar type werkzaamheden, zoals 'kenniswerkers' en 'vakkrachten'. Internationale arbeidskrachten die maximaal 130 procent van het wettelijk minimumloon (WML) verdienen en werkzaam zijn in arbeidsintensieve sectoren, worden als 'laagbetaalde arbeidsmigranten' aangeduid. Deze groep wordt door de Nederlandse Arbeidsinspectie (2019) als kwetsbaar gedefinieerd (zie ook paragraaf 2).

Vanwege de vele en niet altijd gelukkig gebruikte termen om groepen van internationale arbeidskrachten te duiden, verzoekt de SER de overheid om tot een duidelijke en toekomstgerichte terminologie te komen, waarbij voornoemde indeling mogelijk als startpunt kan dienen. Sociale partners zijn graag bereid om over een dergelijk indelingskader mee te denken.

1.1 Situatieschets

De SER streeft naar een toekomstbestendige economie met kwalitatief goed werk voor iedereen.³ In een open economie als die van Nederland is arbeidsmigratie niet weg te denken. Internationale arbeidskrachten zijn essentieel voor het realiseren van voldoende arbeidsaanbod (OESO, 2023), terwijl zij ook van belang zijn voor het matigen van de effecten van vergrijzing en het betaalbaar houden van de Nederlandse verzorgingsstaat (SDO 2050, 2024). Dat is vele jaren zo geweest en zal waarschijnlijk niet veranderen. Belangrijk daarbij is dat internationale arbeidskrachten gelijk behandeld worden als Nederlandse arbeidskrachten en dat zij werk verrichten onder goede arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

Het belang van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie en samenleving neemt niet weg dat de SER fundamentele knelpunten ziet bij de inzet van internationale arbeidskrachten in sommige onderdelen van de economie en arbeidsmarkt. Eerder heeft de SER (2024) aangegeven dat arbeidsmigratie zich dient te verhouden tot de ambities in het kader van toekomstig verdienvermogen, waardig werk en aandacht voor natuur en ruimte. Gebeurt dit niet, dan moet gevreesd worden dat het politiek en maatschappelijk draagvlak voor arbeidsmigratie (verder) onder druk komt te staan. Meer specifiek signaleert de SER de volgende problemen.

Misstanden blijven bestaan en goed werkgeverschap wordt niet beloond

In 2020 deed het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten belangrijke aanbevelingen om de randvoorwaarden waaronder arbeidsmigratie plaatsvindt, te verbeteren. Hoewel sindsdien noemenswaardige stappen zijn gezet, is de voortgang te beperkt op het gebied van het reguleren van de uitzendsector en de verantwoordelijkheid van de inlener, de kwaliteit van huisvesting en de registratie van

² Onder deze definitie vallen de 27 EU-lidstaten en leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA); IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

³ Dit briefadvies richt zich uitsluitend op de situatie in Nederland, zonder daarbij in te gaan op de omstandigheden in de bijzondere Nederlandse gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Eveneens blijft de situatie in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten buiten beschouwing.

vooral EU-arbeidskrachten. De huidige inrichting van de arbeidsmarkt in combinatie met tekortschietende handhaving,⁴ creëert ruimte voor situaties waarin laagbetaalde arbeidsmigranten worden ingezet voor kwalitatief slecht werk, soms geworven via onwenselijke constructies. Dit is schadelijk voor deze arbeidskrachten en zet druk op bedrijven die wel verantwoord (willen) opereren. Zij worden geconfronteerd met oneerlijke concurrentie van partijen die zich niet aan de regels houden en dreigen zo te worden weggedrukt in een *race naar de bodem*. Goed werkgever- en opdrachtgeverschap wordt daarmee ontmoedigd en niet beloond.

Arbeidsmigratie maakt onvoldoende deel uit van een bredere beleidsaanpak

Eerder heeft de SER (2023a) aangegeven dat arbeidsmigratie onderdeel moet zijn van een breder beleid waarin eveneens aandacht is voor arbeidsbesparing en de inzet van het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland. Van een dergelijke samenhang is nog altijd geen sprake. Sterker nog, onderzoek van SEO (2023) laat zien dat veel sectoren die in hoge mate gebruik maken van laagbetaalde arbeidsmigranten slechts beperkt investeren in arbeidsbesparende technologieën. Lage loonkosten maken het financieel aantrekkelijker om arbeidskrachten in te zetten dan om te innoveren. Het CPB (2024a) signaleert dat de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden in sommige sectoren onvoldoende aantrekkelijk zijn voor het beschikbare nationale arbeidspotentieel. In plaats van het verbeteren van de kwaliteit van werk, wordt nu gekozen voor de inzet van laagbetaalde arbeidsmigranten. De SER constateert daarmee dat onvoldoende gehoor is gegeven aan zijn oproep (2023a) om eerst in de economie en arbeidsmarkt te investeren – met aandacht voor brede participatie en innovatie – alvorens het vizier op arbeidsmigratie te richten.

Onvoldoende sturing op toekomstige economische en maatschappelijke behoeften

De SER (2024) wil vooral inzetten op arbeidsmigratie voor sectoren die in hoge mate bijdragen aan brede welvaart en waarin grote en langdurige tekorten bestaan, die niet op een andere manier zijn op te lossen. De huidige inzet sluit echter nog onvoldoende aan bij de grote maatschappelijke opgaven en transities waar Nederland voor staat. Veel internationale arbeidskrachten zijn momenteel werkzaam in laagbetaalde banen en/of arbeidsintensieve sectoren. Er wordt maar deels gestuurd op de inzet van internationale arbeidskrachten in vitale (maatschappelijke) sectoren met structurele tekorten én sectoren waarin Nederland internationaal wil (blijven) concurreren. Meer sturing acht de SER dan ook noodzakelijk. Lastig daarbij is dat de beleidsruimte voor directe sturing op de instroom van internationale arbeidskrachten beperkt is: voor arbeidskrachten uit derde landen bestaat een aantal gerichte instrumenten, maar voor EU-arbeidskrachten geldt het vrije verkeer van personen en diensten. Dat maakt dat arbeidsmigratiebeleid alléén niet volstaat; ook indirect beleid is nodig.

Kort en goed, in algemene zin is de SER van mening dat arbeidsmigratie meer in de pas moet lopen met het streven naar brede welvaart. Deze stip op de horizon is al eerder door de SER (2024) benoemd. Daarbij moet arbeidsmigratie profijtelijk zijn voor de Nederlandse economie, voor de samenleving en voor de internationale arbeidskracht zelf. Een toekomstbestendige inzet van arbeidsmigratie zal aan al deze perspectieven inhoud moeten geven.

1.2 Opzet en afbakening

De vraag is uiteraard: hoe bereiken we deze stip op de horizon? Arbeidsmigratie stond als onderwerp reeds op de SER-werkagenda. Daarnaast heeft het kabinet de SER gevraagd te adviseren over selectieve en gerichte arbeidsmigratie, dat past in het

⁴ De Arbeidsinspectie (2024) benoemt dat de interventiedekking eerlijk werk minder dan 4% is. Het streven is om deze dekking naar 5% te verhogen.

toewerken naar een sociale, toekomstbestendige en innovatieve economie.⁵ Het kabinet stelt daarbij vier vragen aan de SER. In dit advies ligt de nadruk op twee daarvan:

1. Welke keuzes om tot gerichte arbeidsmigratie te komen acht de SER nodig en wenselijk? Welke verantwoordelijkheid hebben werkgevers, werknemers en overheden bij de uitvoering daarvan?
2. Hoe kan daarmee enerzijds worden ingezet op behoud en versterking van een (kennis)economie die bijdraagt aan brede welvaart, en anderzijds de drempel voor arbeidsmigratie worden verhoogd?

Deze vragen sluiten aan bij de constatering van de SER dat arbeidsmigratie meer in de pas moet lopen met het streven naar brede welvaart en worden door de SER geplaatst in het licht van de hiervoor genoemde knelpunten. Het kabinet stelt daarnaast nog twee additionele vragen. De vraag hoe arbeidsmigratie zich in de toekomst over verschillende sectoren zal ontwikkelen, is een onderzoeksmatige vraag die de SER niet kan beantwoorden. Ook de vraag hoe cijfermatige bandbreedtes betekenisvol kunnen bijdragen aan een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid beantwoordt de SER niet. Hoewel cijfermatige bandbreedtes op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken – zij wekken de indruk van controle, voorspelbaarheid en grip op de instroom – acht de SER dit binnen de huidige EU-regelgeving en gezien de onvoorspelbaarheid van onze economie, niet realistisch. Bovendien zijn bandbreedtes vanuit het perspectief van brede welvaart onvoldoende passend. Brede welvaart vraagt om een andere aanpak dan sturing op aantallen: het gaat om de kwaliteit van werk, maatschappelijke samenhang en de bijdrage aan de Nederlandse samenleving nu en op de langere termijn. Het definiëren van bandbreedtes zou bovendien de prikkels om te investeren in arbeidsbesparende innovatie en het beschikbare arbeidspotentieel kunnen doen afnemen. Een toekomstbestendige inzet van arbeidsmigratie vereist daarom maatwerk in plaats van generieke plafonds.

Dit briefadvies gaat specifiek over arbeidsmigratie. Het onderwerp raakt aan generieke discussies die de gehele economie betreffen, bijvoorbeeld over welke economische activiteiten wel en niet onderdeel zouden moeten zijn van de economie van de toekomst. Dit vraagstuk valt in algemene zin buiten de reikwijdte van dit advies. Wel meent de SER dat de overheid in het economische structuurbeleid meer rekening moet houden met de mate waarin activiteiten afhankelijk zijn van internationale arbeidskrachten en de gevolgen daarvan voor brede welvaart. Daarmee sluit de SER zich aan bij de Adviesraad Migratie (2024b).

Ook zijn er bredere arbeidsmarkt- en inkomensvraagstukken die niet exclusief met arbeidsmigratie samenhangen, maar daarop wel van invloed zijn. In het licht hiervan is van belang te vermelden dat het IBO Arbeidsmigratie (2025) een aantal aanbevelingen doet om het verdienmodel van goedkope buitenlandse arbeid aan te pakken. Het rapport noemt onder andere een verhoging van het WML, het beperken van de flexibiliteit van uitzendarbeid en het verbieden van doorlenen bij uitzendconstructies. Deze voorstellen zijn binnen de SER besproken, maar de meningen liepen te ver uiteen om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dat betekent niet dat de voorstellen als zodanig zijn verworpen, maar uitsluitend dat hierover in dit briefadvies geen consensus kon worden bereikt.

De opbouw van dit briefadvies is als volgt. In paragraaf 2 schetsten we de voor dit briefadvies relevante cijfers. Hierna formuleren we in paragraaf 3 de SER-visie op de beoogde doelen van het arbeidsmigratiebeleid, waarna in paragraaf 4 aan de hand van

⁵ Zie Adviesvraag naar een gerichte arbeidsmigratie, 25 november 2024.

vier lijnen wordt uitgewerkt hoe die doelen kunnen worden bereikt. Per lijn zijn aanbevelingen geformuleerd. In paragraaf 5 volgt een overzicht van vervolgstappen.

2. Enkele basiscijfers op een rij

Arbeidsmigratie vormt een wezenlijk bestanddeel van de demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland. Zonder internationale arbeidskrachten zouden de Nederlandse bevolking en economie krimpen. Binnen de migrantenpopulatie vormen internationale arbeidskrachten een steeds grotere groep. Cijfers van het CBS (2024a) laten zien dat de arbeidsmigratie naar Nederland sinds 2010 met meer dan 200 procent is toegenomen.⁶ Daarbij groeit de instroom van arbeidskrachten uit derde landen relatief harder dan vanuit de EU. Overigens is het onduidelijk hoeveel internationale arbeidskrachten er precies in Nederland werken. Schattingen lopen uiteen van 735 duizend tot 1,1 miljoen.⁷ Het overgrote deel van deze arbeidskrachten komt uit de EU.

Internationale arbeidskrachten zijn zeer ongelijk verdeeld over sectoren. De helft van hen doet uitzendwerk, met name in de voedingsindustrie, de tuinbouw, de logistiek en de bouw (ABU & NBBU, 2024). Volgens SEO (2023) komt meer dan 90 procent van deze groep arbeidskrachten uit de EU. Zij doen vaak laagbetaald werk in veelal arbeidsintensieve sectoren. Arbeidskrachten uit derde landen met een Nederlandse tewerkstellingsvergunning werken vooral in kennissectoren, waaronder de ICT, financiële dienstverlening en energiesector. Daarbij zijn het vaak de grotere bedrijven (> 250 werknemers) die internationale arbeidskrachten inzetten. Negen van elke tien werkgevers in Nederland zet geen arbeidskrachten uit het buitenland in. De SER acht aannemelijk dat bij aanhoudende personeelstekorten en ongewijzigd beleid het aantal werkgevers dat gebruik maakt van internationale arbeidskrachten verder zal toenemen.

Een ongelijke verdeling zien we ook terug in de kwetsbaarheid van laagbetaalde arbeidsmigranten. Volgens het CBS (2024b) heeft zo'n 40 procent van de werkenden met een migratieverleden een vaste baan en een inkomen boven 130 procent van het wettelijk minimumloon (WML). Ruim een kwart heeft een inkomen hieronder (<130% WML) en werkt op basis van een flexibel arbeidscontract. Deze groep is volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie (2019) kwetsbaar. De OVV (2025) wijst op een groep van meer dan 200.000 laagbetaalde arbeidsmigranten die werken 'in een kwetsbare positie'.

Werkenden uit Midden- en Oost-Europa (EU-11) hebben relatief vaak te maken met een laag inkomen (57%) en werken bovendien vaak als uitzendkracht (44%) of oproepkracht (11%). Werkenden van buiten de EU met een Nederlandse tewerkstellingsvergunning laten gemiddeld een gunstiger beeld zien: ruim twee derde heeft een vast dienstverband in Nederland. Ook verdient een ruime meerderheid meer dan 130 procent van het WML (CBS, 2024b). Wel beschrijft de Adviesraad Migratie (2024a) derdelanders die vanuit andere EU-lidstaten naar Nederland worden gedetacheerd, als een bijzonder kwetsbare groep. Deze arbeidskrachten zijn namelijk ook voor een verblijfsvergunning afhankelijk van hun werkgever.

⁶ In lijn met de eerder geformuleerde definitie worden internationale arbeidskrachten met een tijdelijk of langdurig verblijf meegenomen. Dit is exclusief personen die naar Nederland zijn gekomen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne en personen met een Nederlandse nationaliteit die zich hier (opnieuw) vestigen.

⁷ Schattingen van het aantal internationale arbeidskrachten lopen uiteen: SEO (2022a) komt voor 2019 uit op 735.000, ABU en NBBU (2024) ramen dit aantal op circa 985.000 in 2022, terwijl Decisio (2025) voor 2023 spreekt van 1,1 miljoen.

Onderzoek van SEO (2022b) toont aan dat vijf op de zes (84%) kort verblijvende EU-arbeidskrachten goed werkgeverschap ervaren, ongeveer een zesde (16%) ervaart slecht werkgeverschap.⁸ Die laatste groep heeft te maken met verschillende uitdagingen, zoals onduidelijke of onjuiste loonstroken, onzekerheid over ziektekostenverzekeringen, afhankelijkheid van de werkgever voor huisvesting, variabele werkuren zonder tijdige melding en incidenten van intimidatie of pesten. Hetzelfde onderzoek stelt dat uitzendkrachten minder vaak goed werkgeverschap ervaren dan werknemers in directe dienst.

Uit het belevingsonderzoek van het Risbo (2024) blijkt dat veel EU-arbeidskrachten (75%) met een hoger inkomen aangeven tevreden te zijn met hun werk, inclusief arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Onder laagbetaalde EU-arbeidskrachten geeft meer dan de helft aan tevreden te zijn, zo'n 30 procent is neutraal en bijna 20 procent is ontevreden. Het overgrote deel van hen (83%) werkt voor een uitzendbureau en heeft een tijdelijk dienstverband (70%). Bijna een derde geeft aan geen gescheiden huurcontract te hebben. Laagbetaalde arbeidsmigranten zijn ook minder tevreden over de kwaliteit van hun huisvesting, waarbij woningen vaak gedeeld moeten worden met anderen buiten het gezin (Risbo, 2024).

Niet in de laatste plaats staat de kwetsbare (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten hun integratie in de Nederlandse samenleving in de weg. Onderzoek van Risbo (2024)⁹ leert dat de overgrote meerderheid (85%) van EU-arbeidskrachten met een hoger inkomen ingeschreven staat in het bevolkingsregister (RNI/BRP). Onder EU-arbeidskrachten met een laag inkomen is dat ongeveer de helft (57%). Ook ervaren veel van deze arbeidskrachten onduidelijkheid over hun registratiestatus en (juridische) positie in Nederland. Daarnaast blijkt de beheersing van de Nederlandse taal voor met name EU-arbeidskrachten met een laag inkomen een uitdaging: zo'n 70 procent spreekt de taal niet of nauwelijks.¹⁰ Onder degenen met een hoger inkomen is dit ruim een derde. Tot slot voelt slechts een derde van de EU-arbeidskrachten zich thuis in Nederland, waarbij ongeveer de helft aangeeft vooral contact te hebben met mensen uit het herkomstland. Wanneer internationale arbeidskrachten hun werk verliezen, lijkt de drempel om een nieuwe baan of woning te vinden ook hoog. Volgens het Leger des Heils en CNV zijn zo'n 10.000 internationale arbeidskrachten dakloos, dit zou neerkomen op zo'n 60 procent van alle mensen die op straat verblijven.¹¹

3. Geformuleerde doelen voor advisering

De SER formuleert drie doelstellingen die uit een toekomstbestendige inzet van arbeidsmigratie voortvloeien en samenhangen met de hiervoor gesignaleerde knelpunten. Deze doelstellingen passen ook bij de brede welvaartsambities die in de toekomstvisie van de SER (2024) zijn geformuleerd. In deze toekomstvisie worden doelen ten aanzien van waardig werk, toekomstig verdienvermogen, en natuur en

⁸ Deze conclusie is gebaseerd op de ervaringen van EU-arbeidskrachten met betrekking tot arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en hun woonsituatie. Er zijn geen gegevens beschikbaar over arbeidskrachten uit derde landen.

⁹ De gegevens zijn afkomstig uit een belevingsonderzoek onder 3.042 respondenten. Het betreft de antwoorden van 1.944 EU-arbeidskrachten, 149 derdelanders en 260 Oekraïners, allen met een inkomen van maximaal 130% WML.

¹⁰ Dit aandeel geldt voor lang en kort verblijvende internationale arbeidskrachten. Voor degenen die slechts korte tijd in Nederland verblijven is het niet realistisch te verwachten dat zij de Nederlandse taal spreken. Wel geldt ook voor deze arbeidskrachten dat een slechte taalbeheersing tot uiteenlopende risico's op het werk kan leiden.

¹¹ Zie <https://www.legerdesheils.nl/artikel/leger-des-heils-cnvdakloosheid-eu-arbeidsmigranten>

ruimte geformuleerd. Het onderstaande geeft hier voor arbeidsmigratie een nadere invulling aan.

DOELSTELLING 1. Verbeteren van de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten zowel op de werkvloer als in de samenleving.

De SER wil dat alle aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) onverkort worden uitgevoerd en waar mogelijk versneld en/of versterkt. De SER wil daarnaast kijken wat additioneel kan worden gedaan om misstanden aan te pakken en de kwaliteit van het werk en wonen van laagbetaalde arbeidsmigranten te verbeteren. In vergelijking met Nederlandse arbeidskrachten zijn zij vaak in grote mate afhankelijk van de werkgever; voor werk, informatie en huisvesting. Maatregelen om de kwaliteit van werk van deze laagbetaalde arbeidsmigranten te verbeteren, raken daarmee aan de contractvormen die worden ingezet en de vraag hoe deze zich verhouden tot waardig werk en goed werkgever- en opdrachtgeverschap. Ook moeten risico's op een mogelijk waterbedeffect worden geadresseerd. Hiermee wordt bedoeld dat eventuele voorstellen over één contractvorm, zoals uitzending, kunnen leiden tot een overstap naar andere constructies, zoals grensoverschrijdende zzp-constructies eventueel via tussenkomst van een Nederlands of buitenlands bedrijf.

DOELSTELLING 2. Sturen op arbeidsmigratie die het meest bijdraagt aan de huidige maatschappelijke opgaven en het streven naar een toekomstbestendige economie met kwalitatief goed werk.

Arbeidsmigratie is geenszins dé oplossing voor de huidige fricties en opgaven van de arbeidskrachte op de huidige arbeidsmarkt. Wel kunnen internationale arbeidskrachten (op de korte termijn) bijdragen aan het realiseren van een innovatieve, duurzame en circulaire economie. Deze transitie zullen ook de aard van arbeidsmigratie veranderen. Arbeidsmigratie hangt immers in belangrijke mate samen met de huidige vraag naar arbeid en het gevoerde economische beleid, waaronder ook het arbeidsmarkt-, innovatie- en industriebeleid begrepen moeten worden. Het arbeidsmigratiebeleid zal hier zo goed als mogelijk op moeten inspelen. Dit betekent dat vitale en internationaal concurrerende sectoren niet alleen geholpen zijn bij strategische sturing door de overheid, maar ook bij een meer gedifferentieerd beleid gericht op specifieke groepen internationale arbeidskrachten. Herijking van bestaande regelingen kan hieraan bijdragen.

DOELSTELLING 3. Zorgen voor een evenwichtige inzet van arbeidsmigratie om het maatschappelijk draagvlak en de toegankelijkheid van schaarse voorzieningen te waarborgen.

De inzet van arbeidsmigratie is snel gegroeid in de afgelopen jaren, wat vooralsnog niet gepaard is gegaan met evenredige investeringen in huisvesting, zorg en andere maatschappelijke voorzieningen. Dit leidt tot een toenemende druk op sociale samenhang en leefomgeving. Ook zijn er zorgen over het maatschappelijk draagvlak voor arbeidsmigratie. Het terugdringen van deze knelpunten is nodig om de druk op de samenleving en schaarse middelen te verkleinen. Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) biedt een belangrijk aanknopingspunt voor deze ambitie. De Staatscommissie stelt een scenario van gematigde groei voor, waarbij de bevolking groeit naar 19 à 20 miljoen mensen in 2050.¹² De SER onderschrijft het scenario van een gematigde groei in het kader van het streven naar brede welvaart.

¹² De commissie geeft aan dat bij het huidige migratiesaldo (meer dan 140.000) het scenario van gematigde groei niet gerealiseerd zal worden. Zo leidt een gemiddeld saldo van bijvoorbeeld 100.000 tot een totaal van 21 miljoen inwoners in 2050; bij 120.000 is dat 21,7 miljoen inwoners.

4. De weg ernaartoe: uitwerking in vier lijnen en aanbevelingen

Onderzoek van het CPB (2024a) laat zien dat de omvang van arbeidsmigratie met name wordt bepaald door de vraag naar arbeid. Het vooruitzicht op een hoger loon is weliswaar een sterke prikkel om te migreren, maar of die stap daadwerkelijk wordt gezet hangt in de praktijk vooral af van de concrete mogelijkheden die er zijn qua werk. De belangrijkste sturingsmogelijkheden voor de omvang, samenstelling en kwaliteit van arbeidsmigratie liggen daarmee aan de vraagzijde van de economie. Door te sturen op de vraag, kan arbeidsmigratie beter worden afgestemd op maatschappelijke en economische doelen.

Door de vraag te beïnvloeden zal ook de rechtspositie van internationale arbeidskrachten worden versterkt. Belangrijk punt daarbij is dat voorkomen moet worden dat internationale arbeidskrachten structureel goedkoper zijn dan binnenlandse arbeidskrachten. Een aanhoudende vraag naar goedkope buitenlandse arbeid vergroot namelijk het risico op uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, en op het vooruitschuiven van investeringen in technologie en het beschikbare arbeidsaanbod. Dit raakt onder meer aan de manieren waarop laagbetaalde arbeidsmigranten worden geworven en tewerkgesteld. De praktijk van (buitenlandse) werving en het aanbod van flexibele arbeidscontracten houdt de vraag naar arbeidsmigratie in stand (CPB, 2024a; De Haas, 2023). Vooral waar dit gepaard gaat met goedkope en vervangbare arbeid zonder oog voor de duurzame inzetbaarheid en bestaanszekerheid van laagbetaalde arbeidsmigranten, kan dit negatieve effecten hebben op de samenleving en de arbeidskracht zelf.

Beïnvloeding van de vraag naar internationale arbeidskrachten kan direct of indirect plaatsvinden. Waar directe sturing buiten de EU mogelijk is, biedt binnen de EU vooral indirect beleid aanknopingspunten: via arbeidsmarkt-, innovatie-, en economisch structuurbeleid.

In het verlengde hiervan ziet de SER-adviescommissie Arbeidsmigratie vier lijnen om de hiervoor genoemde doelen te bereiken. Het gaat om:

1. Verbeteren **positie laagbetaalde arbeidsmigranten** en tegengaan **oneerlijke concurrentie**;
2. Bevorderen van investeringen in **arbeidsbesparende technologie**;
3. Investeren in **het beschikbare arbeidspotentieel**;
4. Directe beïnvloeding van **instroom arbeidskrachten uit derde landen**.

4.1 Verbetering positie laagbetaalde arbeidsmigranten en tegengaan oneerlijke concurrentie

De SER stelt voorop dat laagbetaalde arbeidsmigranten op een waardige en aan Nederlandse arbeidskrachten gelijkwaardige manier behandeld moeten worden.¹³ Hun inzet mag geen verdienmodel zijn dat drijft op lage arbeidskosten en een kwetsbare rechtspositie. Ondanks eerdere aanbevelingen, zoals die van de Adviesraad Migratie (2024a) en het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020), komen misstanden nog steeds te veel voor. Het gaat om slechte huisvesting, ongezonde en onveilige

¹³ Deze paragraaf concentreert zich op de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten. Dit laat onverlet dat er ook voorbeelden zijn waarbij de rechts- en informatiepositie van andere groepen internationale arbeidskrachten in het geding is. Het spreekt vanzelf dat de aanbevelingen ook voor deze groepen op moeten gaan. Specifiek is in paragraaf 4.4 aandacht voor derdelanders die via een uitzendbureau gevestigd in een andere EU-lidstaat in Nederland worden tewerkgesteld. Ook deze groep wordt als kwetsbaar beschouwd.

werkomstandigheden, onderbetaling en onrechtmatige ontslagen op staande voet. Een belangrijke oorzaak is dat de naleving van regels onvoldoende wordt afgedwongen. Boetes zijn laag, snel terugverdiend en missen daardoor een afschrikwekkend effect. Bovendien is het navorderen van loon in de praktijk lastig. Dit geeft ruimte aan kwaadwillende bedrijven die de risico's voor lief nemen. Daar hebben ook bonafide bedrijven last van. De SER pleit daarom naast verbetering van de kwaliteit van werk, voor meer handhaving, hogere boetes en strengere sancties, en een meer effectieve nabetaling van lonen¹⁴, zodat duidelijk is: misbruik wordt niet getolereerd.

De boetes en overige sancties op overtredingen van de Arbowet, de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon (WML) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) moeten omhoog om een krachtiger afschrikwekkend effect te bereiken. Ook moet de bestuursrechtelijke individuele stillegging van het werk een meer afschrikwekkende werking krijgen. Hoewel deze in de wet geregelde sanctie kan worden opgelegd bij ernstig gevaar voor personen, gebeurt dit in de praktijk zelden.¹⁵ Daarnaast is meer capaciteit voor handhaving noodzakelijk. Maar extra capaciteit alleen is niet voldoende. De SER benadrukt dat een effectievere inzet van toezicht nodig is. Dat vraagt om een meer integrale benadering van risico's door de Arbeidsinspectie. Wanneer er signalen zijn van overtreding van bijvoorbeeld de WML, zou dit aanleiding moeten zijn om ook andere risico's – zoals onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden – actief te onderzoeken. Door risico's niet geïsoleerd, maar in samenhang te benaderen, kan handhaving en toezicht doelgerichter, efficiënter én doeltreffender worden ingezet. Hetzelfde geldt voor de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen gemeenten, Arbeidsinspectie, Omgevingsdienst, Belastingdienst en andere inspectiediensten zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Tot slot zou de Arbeidsinspectie sneller moeten reageren op meldingen vanuit vakbonden of medezeggenschap. Idealiter zou de inspectie binnen een paar dagen na de melding moeten plaatsvinden.

De cijfers (zie paragraaf 2) tonen aan dat vooral EU-arbeidskrachten een kwetsbare (rechts)positie hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zij verdienen doorgaans een loon van maximaal 130 procent WML en zijn in grote mate afhankelijk van hun werkgever voor bijvoorbeeld huisvesting, een zorgverzekering en informatie over hun rechten. Hoewel met de Wet goed verhuurderschap een formele scheiding is aangebracht tussen de arbeids- en huurovereenkomst, ontbreekt nog steeds vaak huurbescherming door gebruik van huurcontracten naar aard van korte duur. EU-arbeidsmigranten werken bovendien veelal via Nederlandse of buitenlandse uitzendbureaus, waarvan onderzoek van het Ministerie van SZW aantoont dat juist dit type contract het risico op misstanden verdubbelt.¹⁶ Met afschrikwekkende sancties en een meer effectieve handhaving kunnen misstanden worden aangepakt, maar er zijn ook praktijken en constructies die wettelijk zijn toegestaan maar desondanks volgens de SER onwenselijk zijn. Op zich legale constructies – zoals lange ondoorzichtige ketens van doorlening en onderaanneming, gebruik van het uitzendbeding, zeer korte contracten en/of de mogelijkheid tot loonuitsluiting bij niet-werken – versterken de kwetsbare positie van deze groep arbeidskrachten. Daarnaast ontstaat oneerlijke

¹⁴ Mogelijk kan hiervoor worden aangesloten bij de beleidspraktijk in België waar boetes worden opgeschort onder de voorwaarde van nabetaling van het loon. Zie: <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/cijfer-van-de-maand-23333-onderzoeken-uitgevoerd-2024-door-de-arbeidsinspectie-toezicht-op>

¹⁵ De Arbeidsinspectie (2024) geeft aan dat er in 2024 17 feitelijke sluitingen en 231 waarschuwingen tot stillegging hebben plaatsgevonden. Uit de toelichting op het sanctie-instrument blijkt dat stilleggingen (net als de onderliggende boetes) vooral worden opgelegd wegens: illegale tewerkstelling (Wav), onderbetaling/niet naleven WML, onveilig of ongezond werk (Arbowet), extreme arbeidstijden (Atw) en constructies via Waadi.

¹⁶ Aanbiedingsbrief bij Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, 20 juni 2025.

concurrentie en vindt een oneigenlijke druk op kosten plaats wanneer uitzendbureaus uit andere lidstaten laagbetaalde arbeidsmigranten in Nederland laten werken, terwijl zij in het herkomstland zelf geen uitzendactiviteiten verrichten maar enkel werknemers werven om deze naar Nederland te detacheren onder het recht van het herkomstland.

Ook zzp'ers kunnen in een kwetsbare (rechts)positie verkeren. Hoewel systematische kennis over dit onderwerp ontbreekt, is bekend dat zij door tussenpersonen bij de Kamer van Koophandel (KvK) worden ingeschreven als zelfstandige zonder dat deze zzp'ers dit zelf beseffen. Dit gebeurt bijvoorbeeld om werkgeverslasten of wetgeving te omzeilen. Ook rijzen vragen met betrekking tot de soms lage tarieven van deze groep zzp'ers en zijn er signalen dat – hoewel geen exacte cijfers voorhanden zijn – schijnzelfstandigheid onder deze arbeidskrachten een groeiend probleem is. De controle is versnipperd: de Nederlandse Arbeidsinspectie ziet niet toe op schijnzelfstandigheid, terwijl de Belastingdienst beperkte handhavingscapaciteit heeft en de KvK bij inschrijving nauwelijks toetst. Inschrijving bij de KvK is al mogelijk met 'slechts' een RNI-registratie. Er moet bovendien voor worden gewaakt dat nadere regulering van laagbetaalde arbeidsmigranten als werknemer of uitzendkracht, niet leidt tot een verschuiving van de problematiek naar zzp'ers. De mogelijkheden tot regulering van deze groep zijn echter beperkter dan bij werknemers omdat (de terbeschikkingstelling van) buitenlandse zzp'ers vallen onder de Dienstenrichtlijn.

De SER meent dat de overheid onwenselijke praktijken moet aanpakken. Hiertoe zijn al belangrijke stappen gezet met onder meer het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties (VBAR), het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling arbeidskrachten (Wtta), het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers en het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. In aanvulling hierop komt het IBO Arbeidsmigratie (2025) met een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van werk en de prijs van arbeid te verhogen. Eerder werd al genoemd dat in dit briefadvies geen overeenstemming is bereikt over meer generieke aanbevelingen zoals een verhoging van het WML en het beperken van de flexibiliteit van uitzendarbeid (zie paragraaf 1.2). Tegelijkertijd onderkent de SER dat er op enkele aanpalende onderwerpen behoefte is aan een nadere wettelijke borging: deze gedeelde uitgangspunten gelden als noodzakelijke ondergrens en laten verdere beleidskeuzes op de grotere dossiers nadrukkelijk open.

Hiernaast meent de SER dat een Gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap kan bijdragen aan het verbeteren van de kwetsbare (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten in sectoren waar zij veel werkzaam zijn. Een Gedragscode stelt expliciete normen en waarden vast voor hoe laagbetaalde arbeidsmigranten behandeld zouden moeten worden; vooral op punten waar de wet (nog) zwijgt of ruimte laat voor onwenselijke praktijken. De SER meent dat een Gedragscode bijdraagt aan een gedeeld beeld dat werkgevers en opdrachtgevers aanspreekt op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voor laagbetaalde arbeidsmigranten biedt een Gedragscode aanvullende bescherming zonder te hoeven wachten op langdurige wetstrajecten. Door over deze onderwerpen (ook) collectieve afspraken te maken, bijvoorbeeld in cao's die algemeen verbindend kunnen worden verklaard, wordt bovendien het speelveld gelijkgetrokken. Dit voorkomt dat goed werkgever- en opdrachtgeverschap leidt tot een concurrentienadeel. De SER onderstreept dat een Gedragscode geen vervanging is voor noodzakelijke wettelijke aanpassingen.

Vaak gehoorde kritiek is dat vooral de 'goede bedrijven' een Gedragscode zullen ondertekenen, terwijl bedrijven waar misstanden plaatsvinden buiten beeld blijven. Juist daarom pleit de SER voor publieke zichtbaarheid, verankering in cao's en actieve betrokkenheid van de sociale partners bij de toepassing en naleving. De Gedragscode wordt op deze wijze meer dan een vrijwillige afspraak: ze wordt richtinggevend en in de

praktijk toetsbaar. Dit is van wezenlijk belang, want het verbeteren van de rechtspositie van laagbetaalde arbeidsmigranten is niet alleen een morele verplichting, maar ook een effectieve manier om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. Het voorkomt dat de arbeid van deze arbeidskrachten structureel goedkoper blijft dan investeren in innovatie, en draagt op die manier bij aan waardig werk voor iedereen in Nederland.

Een belangrijk onderdeel hierbij is het versterken van de rol van vakbonden bij de ondersteuning van laagbetaalde arbeidsmigranten. Vakbonden vormen een natuurlijk en laagdrempelig aanspreekpunt en kunnen arbeidskrachten zowel informeren over hun rechten als hen bijstaan in geval van conflictsituaties. Daarbij gaat het niet alleen om het voeren van een eventuele juridische procedure, al dan niet collectief, maar juist ook om in de voorfase van een arbeidsrechtelijk conflict te bemiddelen met een werkgever om zo het conflict op te lossen en een rechtsgang te voorkomen. Het blijkt in sommige sectoren moeilijk te zijn voor vakbonden om met laagbetaalde arbeidsmigranten in contact te komen en daarmee ook om eventuele arbeidsrechtelijke problemen te traceren, laat staan te helpen oplossen. Het is dus van belang dat in cao's van zowel werkgevers als opdrachtgevers faciliteiten worden getroffen zodat vakbonden in contact kunnen treden met laagbetaalde arbeidsmigranten. Het is aan de overheid om de vakbonden bij het vervullen van deze belangrijke rol te faciliteren en te ondersteunen. Daarbij dient dan ook de regel dat cao-bepalingen over toelating tot de onderneming niet voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking komen, te worden herzien.

Aanbevelingen

1. **Versterk de afschrikwekkende werking van boetes en sancties bij overtredingen van de Arbowet, Arbeidstijdenwet, Wav en WML om naleving te bevorderen.** De SER onderschrijft het Kabinetbesluit om de boetes voor bedrijven die arbeidswetten overtreden fors te verhogen en jaarlijks te indexeren. De SER stelt in aanvulling daarop dat de hoogte van boetes aan bedrijfsomzet (in plaats van het aantal werknemers/zelfstandigen) gekoppeld zou moeten worden. Maak daarnaast duidelijk dat het wettelijke begrip 'ernstig gevaar' in art. 28 Arbowet ook geldt voor onderbetaling, zodat de Arbeidsinspectie de sanctie stillegging van het werk eenvoudiger kan opleggen.
2. **Er is meer capaciteit voor handhaving en een effectievere inzet van het toezicht nodig om misstanden tegen te gaan.** Strengere boetes en sancties alleen zijn niet voldoende. De SER pleit voor meer capaciteit en een effectievere inzet van toezicht en samenwerking op het terrein van gegevensuitwisseling.
3. **Zet als Arbeidsinspectie in op effectieve nabetaling van achterstallig loon.** Na inspectie en een aangetoonde overtreding, kan de overtreder de mogelijkheid worden geboden om achterstallig loon te betalen. De overtreder heeft twee weken de tijd om een betalingsbewijs te overleggen. Indien dit bewijs binnen deze termijn wordt aangeleverd, komt de boete te vervallen.
4. **Verbeter veilig en eerlijk werken in de keten en achterhalen achterstallig loon.** De SER (2025c) herhaalt zijn oproep aan de overheid om te verkennen of een bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden kan bijdragen aan een verbetering van de arbeidsomstandigheden voor kwetsbare groepen, waaronder ook laagbetaalde arbeidsmigranten vallen. Ten aanzien van achterstallig loon moet de wettelijke termijn waarbinnen loon op de hoofdinlener of -aannemer kan worden verhaald substantieel worden verkort. De SER denkt daarvoor bijvoorbeeld aan een verruiming van de doelgroep zoals gedefinieerd in art. 7:616b lid 5 BW. Het risico blijft primair bij werkgevers en de directe opdrachtgever. Daarnaast wordt vastgelegd dat de hoofdinlener of -aannemer inzicht in de keten verstrekt. Dit om te borgen dat de arbeidskracht de verantwoordelijke partij kan aanspreken.

5. **Pak misbruik van uitzendconstructies aan.** De SER onderschrijft de noodzaak tot de Wtta en meent dat een toelatingsstelsel helpt om misbruik van uitzending tegen te gaan. De SER adviseert de regering om in de Wtta de voorwaarden voor het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te scherpen. Natuurlijke personen die in de drie jaar voorafgaand aan de aanvraag als bestuurder betrokken waren bij een faillissement van een uitzendbureau moeten gedurende die periode geen VOG kunnen verkrijgen voor activiteiten in de uitzendsector. Verder roept de SER het kabinet op na te gaan of bepaalde voorwaarden uit de Wtta ook kunnen gelden voor zzp-bemiddelaars, met het doel een waterbed tegen te gaan.
6. **Voer een wettelijke inkomensgarantie in voor arbeidskrachten die voor het eerst naar Nederland komen en via een uitzendonderneming bij een derde worden tewerkgesteld.** De inkomensgarantie regelt dat deze arbeidskrachten gedurende twee maanden ten minste recht hebben op een bedrag ter hoogte van het voltijdsminimumloon, ongeacht de contractduur en het aantal gewerkte uren. In het geval van seizoenswerk van korter dan twee maanden kan worden afgeweken van deze bepaling, mits in het contract de contractduur duidelijk is overeengekomen en ten minste het voltijdsminimumloon wordt verdiend.
7. **Verduidelijk in Nederlandse wetgeving dat een buitenlands uitzendbureau dat arbeidskrachten naar Nederland uitzendt, aantoonbaar substantiële uitzendactiviteiten moet verrichten in het land van vestiging.** Deze eis dient (ook) als voorwaarde voor het recht om arbeidskrachten naar Nederland te detacheren onder de zogeheten A1-verklaring. Ga in het verlengde hiervan na of deze eis ook kan gelden voor buitenlandse bemiddelingsbureaus die zzp'ers in Nederland tewerkstellen.
8. **Vergroot de verantwoordelijkheid van werkgevers (niet alleen uitzendbureaus) voor een concrete registratie.** Registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) vormt de eerste stap om het werk- en integratieperspectief van laagbetaalde arbeidsmigranten te vergroten.¹⁷ Gemeenten krijgen hiermee inzicht in welke arbeidskrachten er voor langere tijd (langer dan 4 maanden) in hun gemeente verblijven. Het zorgt voor zichtbaarheid, betere toegang tot voorzieningen en ontmoedigt misbruik. Ook werkgevers hebben hierbij een rol en verantwoordelijkheid. Gedacht kan worden aan een wettelijke bevorderings- en vergewisplicht voor alle werkgevers, aan de plicht een QR-code op te nemen op de loonstrook met een link naar Work in NL (WIN), of een combinatie van beiden. Voor zzp'ers ligt het voor de hand de voorwaarden voor inschrijving bij de KvK aan te scherpen: wanneer het vestigingsadres in Nederland ligt, wordt inschrijving in de BRP een expliciete voorwaarde voor inschrijving in het Handelsregister. Dit sluit aan bij het doel van zichtbaarheid en helpt misbruik en schijnzelfstandigheid te voorkomen.
9. **Bied arbeidskrachten die tijdelijk in Nederland zijn adequate huurbescherming.** De SER roept de minister op voor deze groep een doelgroepencontract uit te werken. Een doelgroepencontract is een vast huurcontract waarbij de verhuurder de huur kan beëindigen als de huurder niet meer onder de doelgroep van de woning valt. Hierbij moet sprake zijn van een redelijke opzegtermijn, zodat de arbeidskracht voldoende tijd heeft om ander werk of alternatieve huisvesting te vinden. Ook is van belang dat de woonruimte voldoet aan normen voor fatsoenlijke huisvesting, waarbij de afspraken uit het WIN-convenant een goede basis vormen. Daarbij is het cruciaal dat er voldoende huisvesting beschikbaar is om deze regeling effectief te kunnen toepassen. Gemeenten, sectoren en werkgevers dragen hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij kan worden gedacht aan het opstellen van een actieplan dat voorziet in voldoende, tijdelijke en kwalitatief verantwoorde woonruimte voor deze arbeidskrachten.

¹⁷ Zie Kamerbrief Aanpak verbetering registratie in de BRP, 9 september 2025.

10. Zorg voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap als het gaat om de inzet van laagbetaalde arbeidsmigranten als uitzendkracht, werknemer dan wel zzp'er.¹⁸ De SER komt met een raamovereenkomst voor een Gedragscode. Hierin maken sociale partners afspraken over onderwerpen zoals een zorgvuldige en eerlijke werving in het herkomstland, minimale duur arbeidscontract en fatsoenlijke roosters, percentage flexwerkers, kwalitatieve goede huisvesting, en begeleiding bij vertrek of werkverlies. Uitgangspunt is dat de laagbetaalde arbeidsmigrant met het overeengekomen werk en het aantal gewerkte uren ten minste een inkomen verdient waarmee hij/zij in Nederland in het eigen levensonderhoud kan voorzien. Deze raamovereenkomst dient vervolgens een nadere uitwerking en navolging te krijgen in sectoren waar bovenmatig veel laagbetaalde arbeidsmigranten werkzaam zijn. De SER ontwikkelt een strategie om ervoor te zorgen dat de uitgewerkte Gedragscode in deze sectoren en de bijbehorende productieketen breed wordt ondertekend en nageleefd. Onderdeel daarvan is dat in cao's van zowel werkgevers als opdrachtgevers wordt afgesproken dat vakbonden toegang krijgen tot de werkvloer.

4.2 Bevorderen van investeringen in arbeidsbesparende technologie

De inzet van arbeidsbesparende technologieën, waaronder robotisering en automatisering, kan de vraag naar (arbeidsintensief) werk verminderen. In een aantal arbeidsintensieve sectoren – zoals de landbouw, bosbouw, visserij, verhuur en uitzendbranche – wordt dit werk momenteel vooral uitgevoerd door laagbetaalde arbeidsmigranten (SEO, 2023). De meeste van deze arbeidskrachten komen uit de EU en doen veelal flexibel werk met een salaris tot maximaal 130 procent van het WML (zie paragraaf 2). Volgens het IBO Arbeidsmigratie (2025) en het CPB (2025) kan de beschikbaarheid van goedkope arbeid de prikkel om te investeren in arbeidsbesparende technologie verlagen. Dit omdat arbeid op de korte termijn vaak toegankelijker en goedkoper is dan structurele investeringen in technologie voor de langere termijn. Door technologie breder toe te passen, kan de afhankelijkheid van laagbetaalde arbeidsmigranten worden verkleind. Hiervoor is het noodzakelijk dat barrières voor de inzet deze technologie worden weggenomen en maatschappelijke kosten beter worden meegewogen. Zo kan technologisering ook bijdragen aan een hogere productiviteit, een betere kwaliteit van werk en een lagere druk op sociale voorzieningen.

Er zijn diverse voorbeelden binnen economische sectoren waarbij in arbeidsbesparende technologie wordt geïnvesteerd, ook met het oog om de afhankelijkheid van arbeid uit het buitenland te verkleinen (zie kader). Deze voorbeelden nemen niet weg dat er meerdere belemmeringen zijn die brede toepassing van arbeidsbesparende technologie in de weg staan. Ten eerste ontbreekt het bij veel bedrijven aan kennis over de mogelijkheden en implementatie van technologie (SER, 2025a). Daarnaast worden bedrijven geconfronteerd met hoge initiële kosten en lange terugverdientijden (SEO, 2023). Ook ontbreken vaak de noodzakelijke randvoorwaarden, zoals voldoende opgeleid personeel, beschikbare financiële middelen, toegang tot data, moderne IT-infrastructuur en een stabiele energievoorziening, die wordt gehinderd door netcongestie (SER, 2025a). In het bijzonder blijken veel van deze voorwaarden bij het midden- en kleinbedrijf vaak niet aanwezig. Wet- en regelgeving sluit bovendien niet altijd aan bij technologische ontwikkelingen. Dit kan een remmende werking hebben, zoals bij het gebruik van drones in de precisielandbouw (SER, 2023b). Ook kunnen bestaande fiscale

¹⁸ Het betreft hier de echte zzp'er en niet de schijnzelfstandige die juridisch een werknemer is.

regelingen de inzet van technologie afremmen en daarmee tegelijkertijd de inzet van internationale arbeidskrachten stimuleren.¹⁹

Arbeidsbesparende technologie voor arbeidsintensief werk

In de land- en tuinbouw werken veel laagbetaalde arbeidsmigranten in fysiek zware en repeterende functies zoals plukken, sorteren en verpakken. Arbeidsbesparende technologie, zoals oogstrobots en sorteermachines, kan veel van deze taken overnemen en tegelijkertijd de bedrijfsopbrengst verhogen.²⁰ Het is echter niet altijd eenvoudig om deze technologie ook toegankelijk te maken voor ondernemers; dit vereist naast investeringskosten ook aanpassing van bestaande werkprocessen.

In de glastuinbouw werken telers samen met onderzoekers aan de ontwikkeling van oogstmachines voor hun gewassen.²¹ Eenvoudig is dat niet; elke tomaat of roos is immers anders en groeit op een unieke manier. Ook de aanwezigheid van bladeren maakt het voor het 'oog' van de robot lastig om een bloem of vrucht te vinden en te herkennen. Toch is het volgens de sector een kwestie van tijd tot ook voor het plukken van bloemen, groenten en fruit elektronische 'ogen en armen' kunnen worden ingezet.

In de distributie en logistiek werken veel laagbetaalde arbeidsmigranten in magazijnen en distributiecentra, vaak in monotone pick- en packfuncties. McKinsey (2023) stelt dat de inzet van (geavanceerde) technologie, zoals robotica en digitale tweelingen, hier aanzienlijk kan bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit en het terugdringen van laagbetaalde arbeid. Ook in deze sectoren worden investeringen echter vaak uitgesteld, mede door onzekerheden over de implementatie, hoge aanloopkosten en de beschikbaarheid van goedkope arbeid. Daar komt bij dat contracten met klanten vaak korter lopen dan de terugverdientijd van investeringen.

Om technologische toepassingen te stimuleren, is daarom een actieve rol van de overheid nodig. Allereerst moet worden geïnvesteerd in de faciliterende infrastructuur voor arbeidsbesparende technologie. Daarnaast kunnen bedrijven beter ondersteund worden met praktische kennis over toepassingsmogelijkheden en implementatie van technologie (SEO, 2023). Ook moeten drempels voor de toepassing van technologie door het mkb worden verlaagd, bijvoorbeeld door de kennisoverdracht van grote bedrijven naar kleine ondernemingen te stimuleren (SER, 2025a, 2025b). Hiervoor kunnen bijvoorbeeld innovatievouchers worden ingezet: een tegoedbon voor mkb'ers, waarmee zij kennis kunnen inkopen of hulp kunnen inschakelen voor het toepassen van nieuwe technologie (IBO Arbeidsmigratie, 2025).

Een ander belangrijk sturingsinstrument ligt bij gemeenten en aanbestedende overheidsdiensten. Gemeenten zouden bij vergunningverlening voor nieuwe en uitbreidende grote bedrijvigheid een effectrapportage verplicht kunnen stellen, waarin criteria met betrekking tot goede huisvesting, maatschappelijke kosten van arbeidsmigratie, maar ook de bereidheid tot inzet van arbeidsbesparende technologie kunnen worden meegewogen (IBO Arbeidsmigratie, 2025). Dit vereist wel een herziening van de juridische kaders rond vergunningsverlening. Ook kunnen overheden in aanbestedingstrajecten criteria hanteren ten aanzien van de inzet van arbeidsbesparende technologie en sociale innovatie, met aandacht voor eerlijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Hierdoor worden bedrijven gestimuleerd om

¹⁹ Het IBO Arbeidsmigratie (2025) noemt verschillende fiscale regelingen, waaronder afschaffing van de landbouwwijstelling, en de verlaagde btw-tarieven in de sierteelt en op arbeidsintensieve werkzaamheden in en aan woningen.

²⁰ Zie <https://www.wur.nl/nl/nieuws/minder-mens-meer-ai-is-dit-de-toekomst-van-de-land-en-tuinbouw.htm>

²¹ Zie <https://www.glastuinbouwnederland.nl/publiek/home/glastuinbouw/de-toekomst/>

hier meer aandacht aan te besteden (SER, 2023b).²² Gebleken is namelijk dat deze mogelijkheden binnen de Europese aanbestedingsregels nog onvoldoende worden benut (SER, 2023c).

Bedrijven en sectoren kunnen zelf ook veel bijdragen aan het stimuleren van innovatieve toepassingen door sectorale afspraken te maken over opschaling van technologie en afbouw van arbeidsmigratie (SER, 2025a). Volgens TNO (2025) kunnen regionale samenwerking en gezamenlijke investeringen in technologie de risico's verminderen en het leerproces versnellen. Hiervoor is een systematische aanpak per sector vereist. Dit kan door sectorale samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en sociale partners te stimuleren. De overheid kan hierbij een aanjagende rol spelen om productiviteitspaden te ontwikkelen voor de opschaling van technologische toepassingen, in combinatie met het afbouwen van de inzet van internationale arbeidskrachten. Ook ligt er een taak voor de sociale partners. Sectorale convenanten, maatwerkafspraken en concrete streefcijfers kunnen hier deel vanuit maken (IBO Arbeidsmigratie, 2025).²³ Tot slot kan worden overwogen om investeringen in arbeidsbesparende technologie buiten Nederlands grondgebied te stimuleren. Door (deel)activiteiten naar het buitenland te verplaatsen, kan de vraag naar arbeidsmigratie in Nederland worden verminderd (Clingendaal, 2025). Vanzelfsprekend moet dit profijtelijk zijn voor zowel arbeidskrachten als het vestigingsland.

Bij dit alles is ook aandacht nodig voor de impact van technologiseringsprocessen. Enerzijds kan technologisering de vraag naar bepaalde vormen van laagbetaalde arbeid, vaak vervuld door laagbetaalde arbeidsmigranten, doen verminderen. Anderzijds kan het de vraag naar gespecialiseerd personeel, zoals technici en ingenieurs, doen toenemen (SEO, 2023). Bovendien kan innovatie andere vormen van laagbetaalde 'restarbeid' laten ontstaan, vaak bestaand uit monotone en/of zware taken die niet geautomatiseerd kunnen worden (Casilli, 2021; Pot, 2022a). In combinatie met de bovengenoemde vraagverschuiving kan technologisering daarmee gevolgen hebben voor het type werk dat wordt gedaan. Om de kwaliteit van werk te waarborgen, is daarom aandacht nodig voor de organisatie van het nieuw ontstane werk (Pot, 2022a, 2022b).

Technologisering dient daarom hand in hand te gaan met sociale innovatie. Dit gaat over het vernieuwen van de arbeidsorganisatie (SER, 2023b). Sociale innovatie kan bijdragen aan een betere en effectievere inzet van technologie, wat kan zorgen voor een stijging van de arbeidsproductiviteit, betere bedrijfsprestaties en meer werkplezier onder werknemers (SER 2023b, 2025a). Zonder sociale innovatie ontstaat er een risico dat technologisering niet goed van de grond komt en afbreuk doet aan de kwaliteit van werk. Het goed toepassen van technologie vereist namelijk óók dat werkprocessen worden herzien. Denk hierbij aan (mede)zeggenschap en betrokkenheid van werknemers bij de inbedding van technologie in organisaties, maar ook toegang tot (bij)scholing en talentontwikkeling om benodigde vaardigheden op te doen. Door hierin te investeren kan de nieuwe technologie effectiever worden toegepast. De praktijk laat zien dat bedrijven die medewerkers actief betrekken bij technologisering meer succes boeken. Soms vergt dit een herstructurering van functies. Ook die procesinnovatie kan arbeidsbesparend werken. Duidelijk beleid en goed leiderschap zijn hierbij belangrijke randvoorwaarden (SER, 2023b; Pot, 2022a, 2022b).

²² In lijn met de Arbovisie 2040 (SER, 2025c), het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en de Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden, kan de overheid invulling geven aan goed opdrachtgeverschap in aanbestedingstrajecten.

²³ Bestande gremia zoals het Nationaal Groeifonds en Invest-NL kunnen worden aangewend voor de praktische uitwerking hiervan.

Technologisering is geen toekomstbeeld, maar noodzakelijk als duurzaam alternatief voor de inzet van internationale arbeidskrachten. Tegelijkertijd versterkt het de duurzame productie en de concurrentiekracht. Dit vraagt ten eerste om een versnelling van de inzet van technologie door de juiste randvoorwaarden en prikkels te creëren. Ook vraagt het om (door)ontwikkeling van werknemers via bij- en omscholing, begeleiding op de werkvloer, en aansluiting bij bestaande programma's en leerlijnen voor de ontwikkeling van vaardigheden. Tot slot vraagt het om een systeemdoorbraak bestaande uit stimulerende wet- en regelgeving, validatietrajecten en monitoring van de effecten van de toepassing van arbeidsbesparende technologie. Hiervoor is een gezamenlijke inspanning van overheid, sectoren, kennisinstellingen en sociale partners nodig.

Aanbevelingen

11. **Stel sectorale innovatieconvenanten op die gericht zijn op het verminderen van intensieve, laagbetaalde arbeid en het bevorderen van technologisering en sociale innovatie.** De SER roept de overheid op afspraken te maken met sectoren om enerzijds de inzet van arbeidsmigratie te verlagen en anderzijds de ontwikkeling en toepassing van arbeidsbesparende technologie en sociale innovatie te stimuleren. Deze moeten gericht zijn op sectoren waarin relatief veel laagbetaalde arbeidsmigranten werken (<130% WML). Stel daarbij duidelijke streefcijfers op en zoek de brede samenwerking met de regionale kennishubs. Kijk daarbij ook naar mogelijkheden om (deel)activiteiten onder goede voorwaarden naar het buitenland te verplaatsen.
12. **Stimuleer de inzet van arbeidsbesparende technologie via aanbestedingstrajecten.** De overheid kan invulling geven aan goed opdrachtgeverschap door in aanbestedingsprocedures voor bedrijven criteria op te nemen ten aanzien van de inzet van arbeidsbesparende technologie en sociale innovatie, met behoud van kwalitatief goed werk. Deze criteria dienen nadrukkelijk te worden meegewogen in de keuzes bij toewijzing van opdrachten.
13. **Verplicht effectrapportages voor grootschalige nieuwe of uitbreidende bedrijvigheid.** De SER adviseert gemeenten om bij nieuwe of uitbreidende grootschalige bedrijvigheid waarbij sprake is van een substantiële inzet van internationale arbeidskrachten, een verplichte effectrapportage in te voeren. Dit maakt een bredere en zorgvuldige afweging mogelijk bij het verlenen van vergunningen, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de beschikbaarheid van huisvesting, maar ook naar bredere maatschappelijke effecten. Naast de huisvestingsopgave kunnen criteria worden meegenomen zoals arbeidsbesparende investeringen, ruimtelijke ordening, zorg en welzijn. Op deze manier wordt de inzet van internationale arbeidskrachten bewuster en beter afgestemd op de lokale context. Er kan vooraf worden vastgesteld of de benodigde randvoorwaarden – zoals kwalitatief goede huisvesting en voorzieningen – aanwezig zijn, en waar nodig kunnen afspraken worden gemaakt over verantwoorde inzet. Om dit effectief toe te passen, is juridische verankering nodig zodat de effectrapportage als formele randvoorwaarde kan gelden binnen vergunningsprocedures.
14. **Licht fiscale- en/of investeringsregelingen door om technologisering en sociale innovatie in arbeidsintensieve sectoren te stimuleren.** De overheid moet de drempel voor de inzet van arbeidsmigratie verhogen door bestaande regelingen en subsidies gericht in te zetten ten behoeve van innovatie en arbeidsbesparing.
15. **Zet in op samenwerking tussen kennisinstellingen en branches gericht op opschaling van arbeidsbesparende technologie.** De SER meent dat sectoren, sociale partners en kennisinstellingen gezamenlijk productiviteitspaden moeten ontwikkelen voor het opschalen van technologisering. Voor zover er niet kan worden aangesloten bij bestaande kennishubs, kan dit gepaard gaan met de oprichting van

sectorale kenniscentra die kennisdeling en opschaling van technologisering ondersteunen. Naast het (door)ontwikkelen van technologie moet er aandacht zijn voor sociale innovatie (incl. scholing) en de kwaliteit van werk. Faciliteer als overheid kennisdiffusie naar het mkb, bijvoorbeeld via innovatievouchers.

4.3 Investeren in het beschikbare arbeidspotentieel

Een betere aanwending van het beschikbare arbeidspotentieel kan in beginsel bijdragen aan het verminderen van de vraag naar arbeidsmigratie. Het CBS wijst hierbij in eerste instantie naar kwantitatief potentieel: werklozen, semiwerklozen en onderbenutte deeltijders.²⁴ Daarnaast is er kwalitatief potentieel. In dit geval worden de aanwezige mogelijkheden van werkenden binnen een organisatie niet volledig benut. Volgens TNO (2024) geeft dertig procent van de Nederlandse werknemers aan over meer kennis en vaardigheden te beschikken dan voor hun werk nodig is. Ook gaat het daarbij over mensen die minder ontwikkelingsmogelijkheden hebben, bijvoorbeeld omdat ze in een tijdelijk of flexibel dienstverband werken.

In algemene zin valt niet te verwachten dat het beschikbare arbeidspotentieel de afhankelijkheid van arbeidsmigratie substantieel zal doen afnemen. De arbeidsparticipatie in Nederland ligt al op een hoog niveau (SER, 2023a) en beleid voor verdere verhoging daarvan is tot dusver beperkt effectief gebleken (CPB, 2024b). Bovendien is het de vraag in hoeverre werk van laagbetaalde arbeidsmigranten geschikt en aantrekkelijk is te maken voor het binnenlands arbeidsaanbod. In het hogere segment van de arbeidsmarkt sluit het aanbod beperkt aan op de eisen van werkenden (CPB, 2024c), in vitale tekortsectoren zijn weinig internationale arbeidskrachten actief (DenkWerk, 2023) en in arbeidsintensieve sectoren is het werk vaak fysiek zwaar en zijn arbeidsomstandigheden en -voorwaarden niet altijd aantrekkelijk (CPB, 2024b). Een verdere verhoging van de participatie zal daarom geld en extra inspanning kosten, in de wetenschap dat de infrastructuur en menskracht voor bemiddeling in de afgelopen decennia juist geleidelijk zijn verdwenen (SER, 2023a).

Toch is er nog altijd potentieel aanwezig, of nu gaat om mensen die volledig aan de kant van de arbeidsmarkt staan of om parttimers die meer uren willen werken (DenkWerk, 2025). Wel vraagt dit om grotere investeringen in activering en begeleiding van UWV en gemeenten, na eerdere perioden van bezuiniging (Diris et al., 2021). Ook wijzen analyses van o.a. DenkWerk (2025), SEO (2025) en SBB (2022) op de noodzaak van gerichte investeringen om de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren. Oplossingen variëren van het vroegtijdig aanbieden van gerichte arbeidsmarktinformatie aan leerlingen en ouders rond kansberoepen tot bij- en omscholingstrajecten naar kraptesectoren en mogelijkheden voor (her)oriëntatie in het onderwijs.

Een andere mogelijkheid om te investeren in het beschikbare arbeidspotentieel steunt op het nog gericht inzetten van Social Return On Investment (SROI) in publieke aanbestedingen. De gemeente Rotterdam heeft tegen deze achtergrond het initiatief genomen om in haar aanbestedingsbeleid na te denken over manieren om niet alleen werkplekken open te stellen voor mensen die op dit moment nog (gedeeltelijk) aan de kant staan, maar ook om zoveel mogelijk werkzekerheid te creëren via aandacht voor scholing en ontwikkeling. De gedachte is om dit streven in tenderprocedures een prominente plek te geven en aanbiedingen er (mede) op te beoordelen. In het social return beleid van Rotterdam (2023-2027) komt dit tot uiting in de Sociaal Economische

²⁴ Zie definitie van het CBS: <https://vocabs.cbs.nl/begrippen/nl/page/8>

Impact Paragraaf (SEIP).²⁵ Dit type denken verdient navolging, waarbij wordt gestreefd naar doelmatiger, eenduidiger en zoveel mogelijk uniform beleid. Dit vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid, gericht op instroom in sectoren en waarbij het onderwerp een vaste plaats krijgt op de regionale arbeidsmarktsamenwerkingsagenda. Ook moet dit beleid zoveel mogelijk drempels wegnemen die een duurzaam traject naar vast werk in de weg staan.²⁶

Over een betere toeleiding naar (ander) werk en een leven lang ontwikkelen, heeft de SER al veel geadviseerd, onder meer over de noodzaak van een breed en samenhangend arbeidsmarktpakket. Om de basis op orde te krijgen, is de implementatie daarvan een noodzakelijke eerste stap (SER, 2021). Ook zijn eerder voorstellen gedaan over waardig werk en inkomenszekerheid (SER, 2024). In het onderhavige briefadvies volstaan we met een verwijzing naar de eerdere adviezen gericht op meer kwetsbare groepen. Hierbinnen hebben een combinatie van loonkostensubsidies, persoonlijke begeleiding, financiële prikkels en een gericht (taal-) scholingsbeleid al hun waarde bewezen (Card et al., 2018).

Waar de SER nog specifiek mogelijkheden ziet om te investeren in het beschikbare arbeidspotentieel, is bij mensen met een migratieverleden. Zo geeft de Adviesraad Migratie (2025b) aan dat het potentieel onder deze groep in Nederland op meer dan 300.000 personen ligt.²⁷ Allereerst heeft de SER daarbij aandacht voor de laagbetaalde arbeidsmigranten zelf. Velen belanden op straat nadat hun dienstverband afloopt of voortijdig wordt beëindigd (zie ook paragraaf 2).²⁸ Deze praktijk kan niet los worden gezien van de grootschalige werving van laagbetaalde arbeidsmigranten via vooral (buitenlandse) uitzendconstructies, waardoor deze arbeidskrachten geen vaste contracten krijgen en evenmin direct in dienst komen van het bedrijf waar feitelijk wordt gewerkt (de inlener). Dit zorgt niet alleen voor onvoldoende benutting van hun potentieel, maar ook voor een afwenteling van kosten op de maatschappij.

Enkele initiatieven blijken succesvol, zoals de pilot in zes gemeenten om werk- en dakloze EU-arbeidskrachten terug naar werk te begeleiden. Succesfactoren hierbinnen zijn het vroegtijdig ingrijpen, het winnen van vertrouwen, het bieden van een integrale aanpak en het zorgdragen voor een warme overdracht bij herintrede op de arbeidsmarkt of in geval van repatriëring. Gezamenlijke inspanningen van overheid, maatschappelijke organisaties en werkgevers kunnen er zodoende toe leiden dat deze arbeidskrachten weerbaarder worden en vroegtijdig worden ondersteund. De SER vindt dat werkgevers hierin een rol moeten vervullen: met name werk- en opdrachtgevers die mensen hiernaartoe halen, hebben een (mede) verantwoordelijkheid voor hun blijvende inzetbaarheid (ander werk) en terugkeer. Zij moeten daarom bijdragen aan een structurele financiering voor arbeidstoeleiding en (vrijwillige) repatriëring van deze werkloze EU-arbeidskrachten. Ook kunnen sociale partners cao-afspraken maken over het recht op taalonderwijs en loopbaanontwikkeling (ook onder werktijd) voor arbeidskrachten die langer in Nederland verblijven.

Ook ten aanzien van andere groepen met een migratieverleden ziet de SER mogelijkheden om de participatie te verhogen. Zo bestaan er voor statushouders en

²⁵ Voor de renovatie van het Hofplein heeft de gemeente op deze manier met BAM al een eerste Sociaal-Economische Impact Deal gesloten, met een focus op duurzame werkgelegenheid.

²⁶ Te denken valt aan verplichtingen voor werk ten aanzien van een projectlocatie, een bepaalde periode of een bepaalde gemeente.

²⁷ Onbenut potentieel wordt in deze studie gedefinieerd als het aantal migranten dat extra zou werken als hun arbeidsdeelname even groot zou zijn als die van Nederlanders zonder migratieachtergrond met overeenkomstige leeftijd en geslacht.

²⁸ Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen EU-arbeidskrachten en arbeidskrachten uit derde landen. Voor de laatste groep is werk gebonden aan een verblijfsvergunning (zie ook paragraaf 4.4).

andere nieuwkomers diverse succesvolle initiatieven gericht op toeleiding naar sectoren en branches, zoals de techniek en de installatiebranche (Fontein & Gesink, 2025). Ook kan gedacht worden aan de initiatieven in het kader van De Normaalste Zaak²⁹ en van diverse maatschappelijke organisaties.³⁰ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van ambassadeurs, open hiring, inclusiebeleid en nieuwe wervingsmethoden. Een andere groep waarvoor succesvolle voorbeelden bestaan om hen naar werk te begeleiden, zijn de partners van kenniswerkers.³¹ De SER meent dat de mogelijkheden ten behoeve van opschaling van al deze initiatieven verder onderzocht moeten worden. Daarbij verdient het versterken en uitrollen van goede voorbeelden alle aandacht. Juist een krappe arbeidsmarkt is bevorderlijk voor de kansen van groepen die anders moeilijk aan een baan komen.

De aandacht voor succesvolle praktijkvoorbeelden laat onverlet dat verschillende groepen in hun zoektocht naar werk slechts beperkte ondersteuning vanuit publieke instellingen en voorzieningen krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor asielzoekers voor wie geen sprake is van een vaste en herkenbare ondersteunings- of begeleidingsstructuur bij de toeleiding naar arbeid. Noch het COA noch gemeenten zijn hier verantwoordelijk voor. Asielzoekers zijn daarmee afhankelijk van pilotprojecten of de motivatie van individuele medewerkers in het azc (of andere betrokkenen) om deze groep aan werk te helpen.³² Ook in het bedrijfsleven zijn diverse individuele initiatieven te vinden, soms ondersteund door filantropische organisaties.³³ De SER meent in algemene zin dat kansrijke asielzoekers eerder moeten kunnen werken. In dit verband ondersteunt de SER de initiatiefnota 'Meedoen vanaf dag één' en in het bijzonder de oproep daarin om de wachttijd om te mogen werken voor die groep te verkorten van zes maanden naar één maand.³⁴ Een vergelijkbare situatie geldt voor partners van kenniswerkers. Ook deze groep moet het stellen zonder duidelijke ondersteuning vanuit de overheid.³⁵ Niet in de laatste plaats geldt voor de groep Oekraïense ontheemden dat zij slechts beperkt door gemeenten ondersteund worden op weg naar werk. Deze groep mag weliswaar in loondienst werken zonder tewerkstellingsvergunning, maar er is geen wettelijke taak voor gemeenten om Oekraïners te begeleiden richting de arbeidsmarkt.³⁶

Aanbevelingen

16. **Zet in op opschaling van initiatieven in het kader van de arbeidstoeleiding van specifieke groepen met een migratieverleden.** Overheid en branches moeten met elkaar afspraken maken over de financiering per arbeidsmarktregio van voorschakeltrajecten voor anderstalige groepen. Voorwaarde hiervoor is de inrichting van een herkenbare publieke infrastructuur voor de begeleiding naar werk van anderstalige groepen waarvoor nu onvoldoende aandacht is. Dit geldt voor

²⁹ Zie <https://www.denormaalstezaak.nl>

³⁰ Zie bijvoorbeeld de initiatieven van NewBees, Refugee Talent Hub, RefugeeWork en UAF.

³¹ Zie bijvoorbeeld het Expat Spouses Initiative in Noord-Brabant en het Deelakkoord Human Capital: International Talent met betrokkenheid van de provincie Zuid-Holland, sectorale partners en onderwijsinstellingen.

³² Er zijn diverse pilots en samenwerkingsverbanden opgezet om de begeleiding te verbeteren en te versnellen, waarbij gemeenten vaak een centrale rol innemen. Deze initiatieven worden momenteel geëvalueerd.

³³ Zie bijvoorbeeld de aanpak 'Asielzoekers aan het werk': <https://goldschmeding.foundation/projecten/asielzoekers-aan-het-werk>

³⁴ Initiatiefnota Meedoen vanaf dag één. Tien voorstellen om ervoor te zorgen dat kansrijke asielzoekers meteen beginnen met taal, scholing en werk. Ingediend door D66-lid A. Podt, 21 juni 2022.

³⁵ Bijna de helft van de meereizende partners van expats is werkloos. Het overgrote deel is actief op zoek naar werk, voor ongeveer 80% van hen duurt het vinden van werk langer dan drie maanden. Zie <https://www.dutchnews.nl/2020/05/expat-spouses-the-untapped-talent-pool-struggling-to-find-work>

³⁶ Zie <https://vng.nl/artikelen/oekrainers-en-werk>

ontheemden, asielzoekers en partners van internationale arbeidskrachten (in het bijzonder kenniswerkers).

17. **Zet in op de activering van het beschikbare arbeidspotentieel via integraal SROI-beleid bij publieke aanbestedingen.** De SER adviseert om SROI-beleid meer uniform te maken en de belemmeringen hiervoor weg te nemen, met als doel het stimuleren van duurzaam en waardig werk voor het beschikbare potentieel in regio's en gemeenten.
18. **Zorg voor structurele financiering voor de blijvende inzetbaarheid van werk- en dakloze EU-arbeidskrachten en – als dat niet realistisch is – begeleid (vrijwillige) terugkeer van deze groep naar hun herkomstland.** Zowel overheid als betrokken werk- en opdrachtgevers hebben hier een rol in te spelen. De pilots in zes gemeenten op dit gebied moeten dienen als basis voor opschaling en meer generiek beleid.
19. **Garandeer taalonderwijs en loopbaanontwikkeling onder werktijd voor arbeidskrachten die langer dan een jaar in Nederland verblijven en maak hierover concrete afspraken in cao's.** Daarbij wordt geadviseerd dat de overheid met de Stichting van de Arbeid in gesprek gaat over de verdere invulling van deze voorzieningen.
20. **Benut de wachttijd van asielzoekers in procedure beter om hen alvast voor te bereiden op deelname aan de Nederlandse samenleving.** Zowel het toegankelijk maken van NT2 taalonderwijs en vakopleidingen op alle locaties, een groter aanbod van vrijwillige activiteiten als het eerder dan na zes maanden mogen werken kunnen hier deel vanuit maken. De initiatiefnota *Meedoen vanaf dag één* biedt hier goede handvatten voor. Ook dient er meer duidelijkheid te komen over de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van asielzoekers naar betaald werk. De SER stelt voor om gemeenten hierin met voldoende middelen een structurele rol te geven, bijvoorbeeld via de regionale werkcentra.

4.4 Directe beïnvloeding van instroom arbeidskrachten uit derde landen

De SER pleit voor een toekomstbestendige economie met kwalitatief goed werk. Kennissectoren, zoals de ICT, chip- en biotechnologie en financiële dienstverlening, dragen (economisch) bovengemiddeld bij aan het toekomstig verdienvermogen en de concurrentiepositie van Nederland. Volgens Dialogic en SEO (2024a) zullen veel van deze sectoren verder doorgroeien. Dit vraagt om (meer) toegang tot kenniswerkers, te midden van toenemende internationale concurrentie. Daarnaast stelt de SER vast dat Nederland verschillende maatschappelijke transitie wil realiseren, waaronder de digitalisering, verduurzaming en vernieuwing van de (energie) infrastructuur. Hiervoor is een grote behoefte aan vakkrachten. Dit geldt eveneens voor vitale sectoren zoals de zorg, bouw en het onderwijs.

De SER wil de vraag naar kenniswerkers en vakkrachten allereerst verlichten via indirect beleid. Door de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren – onder meer door te investeren in het beroepsonderwijs – kan het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland en de EU beter worden benut (zie paragraaf 4.3). Ook internationale studenten die al in Nederland verblijven, kunnen beter worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Veel van hen vertrekken na afstuderen, mede door knelpunten rond (werk)vergunningen, taal, huisvesting en discriminatie (Nuffic, 2025a, 2025b). Zowel overheid als werkgevers hebben hierin een rol te vervullen. Daarnaast moet talent beter behouden en ontwikkeld worden door te investeren in de kwaliteit van werk en duurzame inzetbaarheid, onder andere via leven lang ontwikkelen. Zo blijft werk aantrekkelijk en sluit het beter aan op actuele vaardigheden van werknemers. De inzet van arbeidsbesparende technologie kan de arbeidsvraag ook verminderen (zie paragraaf

4.2). De SER ziet op dit vlak voor kenniswerkers en vakkrachten echter maar beperkte mogelijkheden. Kennissectoren zijn vaak al in hoge mate geautomatiseerd (SEO, 2023) en veel vakwerk is maar ten dele te automatiseren vanwege het belang van vakspecialistische kennis en menselijke interactie (UWV, 2024a). De inzet van AI kan werk op termijn veranderen en deels vervangen, maar leidt mogelijk ook tot nieuw werk (SER, 2025a). Wel kan arbeidsbesparing in de ene sector, gecombineerd met om- en bijscholing, de mobiliteit naar andere sectoren bevorderen, en zo het in Nederland aanwezige arbeidsaanbod verruimen (SER, 2025b).

Toch verwacht de SER niet dat indirecte maatregelen alleen voldoende zijn om de toenemende vraag naar kenniswerkers en vakkrachten op korte termijn volledig te realiseren. Volgens UWV (2024a) kent Nederland 194 tekortberoepen, voor 69 hiervan is ook binnen de EU geen arbeidsoverschot, met name in de techniek, ICT en zorg. Ondernemers signaleren structurele tekorten, met name voor (technische) vakkrachten.³⁷ Binnen deze context zal arbeidsmigratie uit derde landen belangrijk blijven. Dit blijkt ook uit de cijfers (zie paragraaf 2); de instroom van buiten de EU neemt relatief sneller toe dan die van binnen de EU. Deze trend zal waarschijnlijk aanhouden. Zo verwacht de Europese Commissie (2024) dat de Europese beroepsbevolking aanzienlijk zal dalen, met name in Oost-Europa – momenteel een belangrijke herkomstregio van EU-arbeidskrachten. Deze veranderende realiteit vraagt om meer sturingsinstrumenten binnen het directe arbeidsmigratiebeleid. Ook het IBO Arbeidsmigratie (2025) wijst op het belang van meer gerichte sturing in het kader van de maatschappelijke transitie. Verschillende buurlanden voeren een uitnodigend beleid voor vakkrachten van buiten de EU (Böcker et al., 2024). Daarnaast ontwikkelt de EU een talentenpool, een wervingsplatform voor vakkrachten uit derde landen. Deze ontwikkelingen, die het makkelijker maken om derdelanders aan te trekken binnen de EU, leiden mogelijk tot een verdere toename van de instroom van derdelanders naar Nederland via het vrije verkeer (van diensten). Dit kan leiden tot onwenselijke situaties, zoals hieronder wordt besproken.

Regels en richtlijnen rondom arbeidsmigratie van buiten de EU

Nederland voert een uitnodigend beleid voor 'kennis en talent', met name via de kennismigrantenregeling. Deze regeling is toegankelijk voor werkgevers die erkende referenten zijn, daarnaast wordt een salarismaximum aangehouden.³⁸ Daarnaast zijn er uitnodigende regelingen voor startups, zelfstandigen en hoogopgeleiden (zoekjaar).

Verder wordt grotendeels een restrictief (nee, tenzij) beleid gevoerd, wat tot uitdrukking komt in de voorwaarden die zijn vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voor werkzaamheden tot drie maanden is een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig, voor langere duur is een gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (GVVA) vereist. In de regel wordt door het UWV een arbeidsmarkttoets uitgevoerd, dit is een tijdrovende procedure waarvan werkgevers relatief weinig gebruikmaken.³⁹ Een aantal groepen zijn gedeeltelijk of volledig vrijgesteld van deze toets, de meeste verleende vergunningen vallen onder een dergelijke vrijstellingsregeling (Adviesraad Migratie, 2024b). Er is geen algemene vrijstellingsregeling voor vakkrachten opgenomen in de Wav.

³⁷ Arbeidsmarktprognoses tonen aanhoudende tekorten voor vakspecialisten in o.a. de zorg en techniek (ROA, 2024). De helft van het ondervraagde mkb in de EU ervaart uitdagingen bij het aantrekken van (technische) vakkrachten (Europese Commissie, 2023).

³⁸ In 2024 kwamen 19.560 kenniswerkers naar Nederland via het beleid voor kennis en talent, van wie 10.570 (54%) via de kennismigrantenregeling. Er waren 12.070 erkende referenten. Voor personen tot 30 jaar en voor recent afgestudeerden worden lagere salarismaxima gehanteerd (Ministerie van A&M, 2025).

³⁹ UWV toetst bij elke aanvraag (incl. hernieuwing) of er prioriteit genietend aanbod is binnen Nederland of de EU. In 2024 gaf UWV (2024b) een positief advies voor 3.911 GVVA's (78% van totaal).

Ook kunnen derdelanders via EU-richtlijnen in Nederland werken. Hieronder vallen onder meer de richtlijnen voor de Europese blauwe kaart, Single Permit, Intra-Corporate Transferees (ICT) en onderzoekers. Ook kunnen personen – waaronder derdelanders – vanuit andere EU-lidstaten tijdelijk in Nederland worden gedetacheerd via de Detacheringsrichtlijn in het licht van het vrije verkeer van diensten.

Het huidige arbeidsmigratiebeleid (zie kader) biedt maar ten dele mogelijkheden om gericht derdelanders aan te trekken die nodig zijn voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Naast toegang tot 'kennis en talent', zijn vakkrachten nodig voor het realiseren van de verschillende maatschappelijke transitie's. Gezien de internationale concurrentie om talent, moet ook het flankerend beleid voor zowel werknemers als werkgevers aantrekkelijk zijn. Daarbij speelt het vestigingsklimaat een belangrijke rol. Uit onderzoek van Regioplan (2024) blijkt dat kenniswerkers Nederland als aantrekkelijk land zien, onder meer door de beschikbare carrière- en doorgroeimogelijkheden en de kwaliteit van de werk- en leefomgeving. Taal en huisvesting worden juist als barrières gezien. Ook SEO (2024b) stelt dat het Nederlandse vestigingsklimaat tot de wereldtop behoort. Tegelijkertijd geven ondernemers aan dat zij in de afgelopen jaren een verslechtering ervaren. Zij wijzen daarbij op knelpunten in de energie-infrastructuur, de beschikbaarheid van talent, het belastingklimaat en gebrek aan faciliterende wetgeving.

Voorop staat dat de werving en tewerkstelling van derdelanders onder goede voorwaarden moet gebeuren en dat misbruik moet worden voorkomen. Kenniswerkers met een Nederlandse tewerkstellingsvergunning hebben vaak een direct dienstverband met een (boven)modaal salaris, en binnen de Wav gelden strikte tewerkstellingsvoorwaarden (zie kader). Toch loopt niet alles als gewenst. Zo kent het arbeidsmigratiebeleid (op nationaal en EU-niveau) uiteenlopende regels rond vestiging, gezinshereniging en verblijfsduur, dit maakt het beleid complex (Adviesraad Migratie, 2024b). Daarnaast kunnen handels- of associatieverdragen vrijstellingen van deze regels bevatten.⁴⁰ Onduidelijkheid over, of overlap binnen, regelingen kan leiden tot omzeiling of oneigenlijk gebruik. Zo wijst de Arbeidsinspectie (2025) onder meer op substantieel misbruik van de RNI, waardoor derdelanders onrechtmatig toegang kunnen krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook zijn er signalen dat misbruik wordt gemaakt van de kennismigrantenregeling, onder meer door onderbetaling, terugschaling of doorlening door erkende referenten (Arbeidsinspectie, 2023). Uitvoerende instanties beschikken niet altijd over de instrumenten om hier iets aan te doen. Verder kan de afhankelijkheid van de werkgever voor werk en verblijf, derdelanders kwetsbaar maken. Na beëindiging van de arbeidsovereenkomst hebben zij doorgaans drie maanden de tijd om nieuw werk te vinden en hun verblijfsvergunning te behouden; dit blijkt in de praktijk vaak lastig. Een betere informatievoorziening en toegang tot het recht voor werkenden en meer controle op naleving van regelingen is in alle gevallen wenselijk.

De SER vraagt met name aandacht voor gedetacheerde derdelanders. Het aantal derdelanders dat uit andere EU-lidstaten naar Nederland wordt gedetacheerd stijgt jaarlijks⁴¹; zij werken voornamelijk in de bouw, industrie en landbouw (Ministerie van A&M, 2025). Het is belangrijk hier goed zicht op te houden. Volgens de Adviesraad Migratie (2024a) is deze groep extra kwetsbaar doordat hun verblijfsrecht is gekoppeld

⁴⁰ Voor Nederland gelden o.a. het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag (DAFT), het Japans Handelsverdrag en het Associatierecht EU-Turkije. Dit laatste bevat een standstill-bepaling die beperkingen op de arbeidsmarkttoegang van Turkse onderdanen uitsluit. Hierdoor vervallen enkele voorwaarden binnen de kennismigrantenregeling. Cijfers hierover zijn niet beschikbaar.

⁴¹ Gedetacheerde werknemers worden gemeld in het nationale meldloket (WagwEU). In 2024 waren er 102.410 meldingen (+14% t.o.v. 2022), waarvan 27.300 derdelanders (+22%). Werkelijke aantallen liggen vermoedelijk hoger door onderrapportage. Detacheringen in de wegvervoersector worden in een Europees loket geregistreerd (Ministerie van A&M, 2025; Ministerie van J&V, 2024).

aan het zendende land. Ook vallen zij grotendeels buiten het bereik van Nederlandse instanties, hetgeen hun toegang tot informatie en rechtsbescherming beperkt en daarmee het risico op uitbuiting vergroot. Daarbij is het juridische kader rond detachering van derdelanders onduidelijk; termen als 'gewoonlijk werkzaam', 'legaal werkzaam' en 'tijdelijkheid' worden door EU-lidstaten verschillend geïnterpreteerd (Van Gardingen & Kramer, 2024; Verschueren, 2024). Dit belemmert de handhaving en maakt het mogelijk dat gedetacheerde derdelanders geworven worden via onwenselijke constructies binnen het Europese dienstenverkeer. We zien constructies die wettelijk weliswaar (lijken te) zijn toegestaan, maar moreel niet wenselijk zijn. Zo is het door lange ketens bijvoorbeeld vaak onduidelijk bij wie de arbeidskracht in dienst is en welke rechten hij of zij heeft. Ook lijkt het belang van kostenbesparing soms zwaarder te wegen dan de duurzame inzetbaarheid van de werkende zelf. Dit kan leiden tot kwetsbare posities op de arbeidsmarkt en oneerlijke concurrentie.

Bovenstaande analyse vraagt om meer gerichtheid in het arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders. Arbeidsmigratie uit derde landen is in toenemende mate van belang voor de toekomstbestendige economie met kwalitatief goed werk waar Nederland naartoe wil werken. Dit vereist een meer gerichte sturing op de mensen die hiervoor nodig zijn (zowel via direct als indirect beleid), een betere bescherming van derdelanders gestoeld op het principe van gelijke behandeling, en het tegengaan van onrechtmatig en/of oneigenlijk gebruik van bestaand beleid waardoor de kwaliteit van werk negatief wordt beïnvloed.

Aanbevelingen

21. **Behoud de aantrekkelijkheid van de kennismigrantenregeling en pak oneigenlijk gebruik aan.** De SER onderstreept het belang van de kennismigrantenregeling voor het toekomstig verdienvermogen en de Nederlandse concurrentiepositie. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om oneigenlijk gebruik van deze regeling aan te pakken. Het demissionair kabinet is voornemens deze regeling aan te passen.⁴² De SER pleit daarnaast voor effectievere handhaving en risicogestuurde controles. Maatregelen zoals hogere boetes en het intrekken van erkend referentschap bij herhaalde overtredingen maken hier onderdeel van uit. Ook is meer inzicht nodig in de aard en omvang van oneigenlijk gebruik. Ga als overheid periodiek in gesprek met uitvoeringsinstanties om het mandaat en de onderlinge rolverdeling te regelen.
22. **Ga onrechtmatige detachering van derdelanders tegen.** De SER benadrukt de noodzaak om onrechtmatige detachering van derdelanders tegen te gaan. Dit kan door het juridisch kader rond detachering te preciseren, zoals op nationaal niveau voor de gedetacheerde uitzendkracht een minimaal gewerkte periode in de zendstaat te vereisen en op te nemen dat een buitenlands uitzendbureau substantiële uitzendactiviteiten in het herkomstland dient te verrichten (zie ook aanbeveling 7), en daarnaast op EU-niveau termen in de Handhavingsrichtlijn te verduidelijken.⁴³ Daarnaast moet Nederland zich sterk maken om op EU-niveau de inzet van (gedetacheerde) derdelanders beter te reguleren; de SER denkt vooral aan richtlijnen voor eerlijke werving van derdelanders (conform ILO-verdragen) en EU-regels t.a.v. buitenlandse uitzenders. Verder kan grensoverschrijdend toezicht en handhaving via de European Labour Authority (ELA) worden versterkt.
23. **Investeer in het vestigingsklimaat door talent (incl. studenten) beter te behouden en te ontwikkelen.** Nederland kan zich sterker profileren als bestemmingsland voor kennis. Als onderdeel hiervan moet de overheid meer investeren in het (beroeps)onderwijs. Het (door)ontwikkelen van talent draagt bij

⁴² Zie Kamerbrief verkenning aanscherping kennismigrantenregeling, 4 juli 2025.

⁴³ Zie Kamerbrief Verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanderwerknemers, 1 juli 2025.

aan de maatschappelijke transitie en kan knelpunten wegnemen voor ondernemers. Ook moeten studenten van buiten de EU die al in Nederland zijn, beter behouden en ontwikkeld worden. Dit kan door het versoepelen van de TWV-eis in het studentenvisum, waarbij andere voorwaarden blijven gelden. Verder kunnen overheid en sociale partners meer structurele ondersteuning bieden voor studenten, waaronder toeleiding naar (nieuw) werk, begeleiding bij taal en huisvesting (ook bij baanverlies) en informatievoorziening.

24. **Zorg voor betere voorlichting en begeleiding van werkgevers bij het benutten van mogelijkheden binnen de Wav.** De SER stelt dat de mogelijkheden binnen het huidige arbeidsmigratiebeleid niet optimaal worden benut. De overheid moet betere voorlichting en begeleiding bieden voor werkgevers die gebruik willen maken van de Wav. Investeer in maatwerktrajecten door UWV waarin werkgevers worden begeleid bij de werving en bemiddeling van personeel, dit vraagt ook om voldoende organisatorische capaciteit. Daarnaast kan worden ingezet op een duidelijkere informatievoorziening en meer gerichte advisering via het Werkgeversservicepunt (WSP).
25. **Ga na onder welke mogelijkheden vakkrachten gericht en onder goede voorwaarden kunnen worden aangetrokken.** De SER onderstreept het belang van vakkrachten voor het realiseren van de transitie en wijst op de aanhoudende tekorten. Daarom gaat de SER met sectoren onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het aantrekken van vakkrachten onder goede voorwaarden te faciliteren. Daarbij wordt onder meer gedacht aan een (vitale) tekortberoepenlijst. Dit gebeurt gericht, kleinschalig en onder goede voorwaarden; voor beroepen met urgente en structurele tekorten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de maatschappelijke transitie, waarbij werknemers direct in dienst treden bij werkgevers waar het werk wordt uitgevoerd. Parallel hieraan worden sociale partners aangemoedigd om op sectorniveau afspraken te maken over investeringen in arbeidsbesparing en het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland.

5. Vervolgtraject

De SER benadrukt dat de uitwerking van de verschillende thema's en de daaraan gekoppelde aanbevelingen in samenhang moet worden beschouwd. De aanbevelingen zijn zo geformuleerd dat zij elkaar versterken en gezamenlijk bijdragen aan een integraal beleidskader dat uiteindelijk toewerkt naar een toekomstbestendig arbeidsmigratiebeleid.

Bij het opstellen van dit briefadvies heeft de adviescommissie bewuste keuzes gemaakt in de afbakening (zie ook paragraaf 1.2) en de gehanteerde aanpak, ook gezien de relatief korte doorlooptijd. In het briefadvies is vooral gebruik gemaakt van de waardevolle kennis die binnen de commissie en door externe partijen is gedeeld. Onder meer zijn gesprekken gevoerd met uitvoeringsinstanties, kennisinstellingen, onderzoeksbureaus en maatschappelijke organisaties. Ook is regelmatig contact geweest met het IBO Arbeidsmigratie. Met deze aanpak is gekozen voor een bredere participatie, met als doel om meerdere invalshoeken, kennis en ervaringen mee te nemen. Door uiteenlopende partijen te betrekken, wordt het draagvlak vergroot en de relevantie en kwaliteit van het advies versterkt.

In het vervolgtraject, dat start in het najaar van 2025, werkt de adviescommissie twee onderwerpen uit dit briefadvies verder uit. In de uitwerking wordt ook een nadere invulling gegeven aan een bredere participatie, door als commissie in gesprek te gaan met internationale arbeidskrachten, gemeenten en individuele werkgevers.

1. Ten eerste wordt uitgewerkt hoe door sociale partners nader invulling gegeven wordt aan het versterken van de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten. Hierbij staat de naleving en handhaving van bestaande en te ontwikkelen wet- en regelgeving centraal, met name wat betreft de nabetaling van achterstallig loon en aansprakelijkheid in de keten (zie aanbevelingen 3 en 4). Daarnaast wordt gewerkt aan een Gedragscode (zie aanbeveling 10), waarin goed werkgever- en opdrachtgeverschap worden vormgegeven.
2. Ten tweede wordt uitgewerkt hoe, in het kader van de maatschappelijke transitie, gericht kan worden gestuurd op het aantrekken van arbeidskrachten uit derde landen. Hierbij worden de mogelijkheden onderzocht om vakkrachten aan te trekken uit derde landen en worden de hiervoor noodzakelijke voorwaarden (zie aanbeveling 25) verder gespecificeerd. Onder meer wordt gekeken naar relevante voorbeelden uit andere landen en de geleerde lessen uit evaluaties van bestaande beleidsinstrumenten.

Kortom: het vervolgtraject richt zich op de rollen die sociale partners zelf – eventueel in samenwerking met nationale en decentrale overheden – kunnen oppakken.

Bijlage 1: Adviesaanvraag

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociaal-Economische Raad
t.a.v. De heer prof. dr. K. Putters, voorzitter
Postbus 90405
2509 LK Den Haag



Directie
Arbeidsverhoudingen
Afdeling Arbeidsvoorwaarden
en Arbeidsmigratie

Parnassusplein 5
2509 LV Den Haag
Postbus 90801

Onze referentie
2024-0000905076

Datum 25 november 2024
Betreft Adviesaanvraag Naar gerichte arbeidsmigratie

Geachte heer Putters,

Om de brede welvaart in Nederland te vergroten moeten samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders. De SER bepleit in haar visie 'Perspectief op brede welvaart in 2024'¹ dat om brede welvaart te vergroten er een evenwichtige verdeling van schaarse middelen moet plaatsvinden. Dit vergt scherpe en evenwichtige keuzes voor investeringen in waardig werk, verdienvermogen en natuur en ruimte die elkaar zo goed mogelijk aanvullen of versterken.

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft recent geconcludeerd² dat het scenario van gematigde groei het beste perspectief geeft op brede welvaart, voor nu en in de toekomst. Als onderdeel daarvan beveelt de staatscommissie aan om tot gedragen politieke keuzes ten aanzien van de economie en arbeidsmarkt te komen die bijdragen aan selectieve migratie, waaronder arbeidsmigratie.

Ook de Adviesraad Migratie pleit in haar recente rapport *Afgewogen arbeidsmigratie: Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*³ voor arbeidsmigratiebeleid dat naast economische belangen ook rekening houdt met maatschappelijke en ecologische gevolgen. Dit betekent onder andere dat de arbeidsmigratie die niet bijdraagt aan de brede welvaart wordt afgeremd. Het kabinet zet reeds stevig in op het voorkomen van misstanden en het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten. De uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Geen tweederangsburgers' van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten wordt daartoe onverminderd voortgezet, waarbij het kabinet vertrouwt op de blijvende inzet van overheden, sociale partners en andere maatschappelijke organisaties.

Het kabinet is in lijn met bovengenoemde rapporten van mening dat ook een gericht en selectiever arbeidsmigratiebeleid noodzakelijk is, en wil toewerken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie.

¹ Sociaal-Economische Raad (SER), (2024), Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst. Den Haag: SER.

² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, (2024), Gematigde Groei. Den Haag.

³ Adviesraad Migratie, (2024), Afgewogen arbeidsmigratie: Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart. Den Haag: Adviesraad Migratie.

Directie
Arbeidsverhoudingen
 Afdeling Arbeidsvoorwaarden
 en Arbeidsmigratie

Datum
 25 november 2024

Onze referentie
 2024-0000905076

Dit vergt scherpe keuzes ten aanzien van de economie en arbeidsmarkt die de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie beïnvloeden.⁴ Het kabinet wil de vraag naar arbeidsmigratie tegen lage lonen verminderen en tegelijkertijd uitnodigend blijven voor arbeidsmigranten die vanuit een brede welvaartsbenadering belangrijk zijn voor onze (kennis)economie en samenleving. Daarbij is het zich bewust van de verschillende sturingsmogelijkheden voor intra-Europese migratie en migratie vanuit landen van buiten de EU/EFTA. Het kabinet wil bij de integrale beleidskeuzes die (indirect) nodig zijn voor gericht arbeidsmigratiebeleid het draagvlak bij de sociale partners nadrukkelijk laten meewegen en verzoekt de SER om hiertoe een gedragen advies uit te brengen.

Vraagstelling

Het kabinet wil aan de SER de volgende richtinggevende vragen meegeven bij het formuleren van een gedeelde visie die vertrekt vanuit een brede welvaartsbenadering:

- *Welke keuzes om tot gerichte arbeidsmigratie te komen, acht de SER noodzakelijk en wenselijk, gezien vanuit het huidige (indirect) economisch beleid en arbeidsmarktbeleid in den brede en met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en de houdbaarheid van publieke voorzieningen? Welke verantwoordelijkheden kennen werkgevers, werknemers en overheden bij de uitvoering daarvan?*
- *Hoe kan daarmee enerzijds ingezet worden op het behoud en de versterking van de (kennis)economie die bijdraagt aan de brede maatschappelijke welvaart, en anderzijds op het verminderen van (de vraag naar) laagbetaalde arbeid? Wat betekent dit voor de omvang en samenstelling van arbeidsmigratie, zowel van binnen als van buiten de EU/EFTA?*
- *Hoe verwacht de SER dat de vraag naar arbeidsmigratie voor verschillende sectoren zich in de toekomst zal ontwikkelen? In hoeverre kunnen de kennis en vaardigheden van een wendbare beroepsbevolking in combinatie met investeringen in arbeidsbesparende innovatie en automatisering volgens de SER bijdragen aan het reduceren van de afhankelijkheid van arbeidsmigratie?*
- *Kan het vaststellen van cijfermatige bandbreedtes voor (arbeids)migratie in de gedeelde visie van de SER betekenisvol bijdragen aan een selectiever en gericht migratiebeleid? Welke invulling van een cijfermatige bandbreedte voor arbeidsmigratie kan op draagvlak van de sociale partners rekenen?*

Samenhang met afgeronde onderzoeken en lopende trajecten

Het kabinet vraagt de SER gebruik te maken van de hierboven genoemde rapporten van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 en de Adviesraad Migratie. Aanvullend daarop zijn er recent diverse rapporten verschenen die relevante inzichten kunnen bieden voor gericht arbeidsmigratiebeleid.⁵

⁴ Alhoewel deze adviesaanvraag zich concentreert op de samenstelling en omvang van arbeidsmigratie in Nederland, zijn ook de kwaliteit van werk en de omstandigheden voor arbeidsmigranten een essentieel onderdeel van de brede welvaartsbenadering voor arbeidsmigratie. Eerdere adviezen, zoals die van de commissie-Borstlap, de commissie-Roemer en het SER MLT, bepleitten meer nadruk op de kwaliteit van werk in het arbeidsmarktbeleid en -regulering.

⁵ Te denken valt o.a. aan: Adviesraad Migratie, (2022), Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid. Den Haag: Adviesraad Migratie; CBS, (2024), Dashboard Migratiemotieven. Den Haag: CBS.; Centraal Planbureau (CPB), (2024), Economische dynamiek en migratie. Den Haag: CPB.

Directie
Arbeidsverhoudingen
 Afdeling Arbeidsvoorwaarden
 en Arbeidsmigratie

Datum
 25 november 2024

Onze referentie
 2024-0000905076

Het kabinet vraagt de SER om waar mogelijk en van toepassing de conclusies uit deze onderzoeken te betrekken bij haar advies. Om tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken en de vraag naar arbeidsmigranten te verminderen, richt het kabinet zich ook op de participatie van onbenut arbeidspotentieel op de arbeidsmarkt. Onderdeel daarvan is het ondersteunen en stimuleren van statushouders en Oekraïense ontheemden om te werken. Daarover zal het kabinet een separate adviesaanvraag doen.

Naast de verkenning van een SER-advies zijn in het Regeerprogramma meerdere trajecten aangekondigd, waaronder een doorlichting van het overheidsbeleid, in het licht van krapte, arbeidsmigratie en overige schaarstes, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmigratie en een positieve productiviteitsagenda met sectoren, een arbeidsmarktkraptetop en een migratietop. Met een SER-advies hoopt het kabinet, naast een analyse van de beleidsopties om gerichte arbeidsmigratie te bereiken, inzicht te krijgen in welke (combinatie van) maatregelen op draagvlak van de sociale partners kunnen rekenen. Het kabinet vraagt de SER om bij het opstellen van haar advies de informatie uit bovengenoemde lopende trajecten en andere relevante trajecten waar mogelijk mee te nemen. Dat vraagt om informatie-uitwisseling tussen de verschillende trajecten.

Planning

Gegeven de planning van het IBO (afronding voor de zomer van 2025) en de urgentie om met aanvullende maatregelen gericht arbeidsmigratiebeleid te voeren, verzoekt het kabinet de SER om haar advies in de zomer van 2025 op te leveren.

Afsluitend

Het kabinet hecht eraan om de uitkomsten van de hierboven genoemde trajecten in samenhang te bezien. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat de uiteindelijke keuzes in het overheidsbeleid vragen om een politieke afweging en besluitvorming. Arbeidsmigratie brengt maatschappelijke uitdagingen met zich mee die vragen om een inzet vanuit het Rijk en de sociale partners om dit in goede banen te leiden. Daarom nodigt het kabinet de SER uit om te reflecteren op de rol die sociale partners en individuele werkgevers – ook vanuit hun bijzondere verantwoordelijkheid voor internationale werknemers – zelf kunnen vervullen om vanuit een brede welvaartsperspectief tot een gerichte inzet op arbeidsmigratie te komen.

Met vriendelijke groet,

Y. J. Van Hijum
 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 2: Literatuurlijst

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.*

ABU & NBBU (2024). *Arbeidsmigranten in Nederland 2023: Factsheet werken met arbeidsmigranten in Nederland 2023.* <https://www.abu.nl/app/uploads/2024/01/Arbeidsmigranten-in-Nederland-factsheet-ABU-NBBU-2023.pdf>

Adviesraad Migratie (2024a). *Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving.*

Adviesraad Migratie (2024b). *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.*

Adviesraad Migratie (2025a). *Investeren in samenleven. Hoe arbeidsmigranten beter ingebed kunnen worden in de Nederlandse samenleving.*

Adviesraad Migratie (2025b). *Cijfermatige analyse van het onbenut arbeidspotentieel van migranten.*

Bakens, J., Cobben, L., Abbink, H., Meijer, R., Dijkman, S., Fouarge, D., & Pestel, N. (2024). *Update arbeidsmarktprognoses tot 2028.* Maastricht, ROA.

Bastiaansen, C., Lazeri, M., & van Dijk, L. (2024). *Een onderzoek naar de vestigingskeuze van kenniswerkers.* Amsterdam, Regioplan.

Böcker, A., de Lange, T., Reidinga, F., & van Uem, S. (2024). *Vaklui van Ver: De regulering van arbeidsmigratie in Nederland en inspiratiemogelijkheden uit andere landen.*

Brennenraedts, R., de Boer, T., den Hertog, P., Deppe, K., Janssen, M., Smeitink, A., Stone, S., Tossaint, E., Bijlsma, M., Content, J., & Kuczyński, A., (2024a). *Groeimarkten voor Nederland.* Utrecht, Dialogic & Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations.*

Casilli, A. (2021). *Waiting for robots: the ever-elusive myth of automation and the global exploitation of digital labor.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024a). *Dashboard Migratiemotieven.* Den Haag, CBS. <https://dashboards.cbs.nl/v5/Migratiemotieven/>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024b). *Migrantenmonitor 2023.* Den Haag, CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/43/migrantenmonitor-2023>

Centraal Planbureau (2024c). *Centraal Economisch Plan 2024.* Den Haag, CPB.

Colombo, M., Pronk, A., & Sie Dhian Ho, M. (2025). *Connecting Shores: Assessing Egypt's ICT nearshoring potential. A case study on opportunities for Dutch companies.* Den Haag, Clingendael.

De Haas, H. (2023). *Hoe migratie echt werkt. Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythes.*

Decisio (2025). *Ruim 1,1 miljoen internationale werknemers werkzaam in Nederland*.
<https://decisio.nl/ruim-11-miljoen-internationale-werknemers-werkzaam-in-nederland/>

DenkWerk (2023). *Migratie als motor: Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*.

DenkWerk (2025). *Kiezen én Delen. Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst*.

Diris, R., van Doorn, L., & van Vliet, O. (2021). *Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw*.

Engbersen, G., Bovens, M., Bokhorst, M., & Jennissen, R. (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag, WRR.

Europese Commissie (14 november 2023). *Uit de Eurobarometer blijkt dat een tekort aan vakkrachten een groot probleem is voor de meeste kmo's in de EU*.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_5732

Europese Commissie (2024). *2024 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*.

Fontein, L., & Gesink, T. (2025). *Leerwerktrajecten voor nieuwkomers in de bouw, techniek en energietransitie*. Amsterdam, VluchtelingenWerk Nederland.

Hasekamp, P., & Scheer, B. (2024b). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes. Beschouwing bij het Centraal Economisch Plan*. Den Haag, CPB.

Heyma, A., & Vervliet, T. (2022a). *Arbeidsmigratie in 2030: Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Heyma, A., Vervliet, A., Engelen, M., & Meij, M. (2022b). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten: Een onderzoek naar de werk- en woonsituatie*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie (2025). *Wat werkt voor de toekomst*. Den Haag, IBO Arbeidsmigratie.

Jong, G. de, Content, J., Konijn, S., & Volberda, H. (2024b). *Monitor ondernemingsklimaat 2024*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

McKinsey & Company (2023). *Digital logistics: Technology race gathers momentum*.
<https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/digital-logistics-technology-race-gathers-momentum>

Ministerie van Asiel en Migratie (2025). *De Staat van Migratie 2025*. Den Haag, Ministerie van A&M.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *De Staat van Migratie 2024*. Den Haag, Ministerie van J&V.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag, Ministerie van SZW.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Jaarverslag 2023*. Den Haag, Ministerie van SZW.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *Jaarverslag 2024*. Den Haag, Ministerie van SZW.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2025). *Signaal misbruik RNI – BSN*. Den Haag, Ministerie van SZW.

Nuffic (2025a). *Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden 2013-2022*.

Nuffic (2025b). *Internationale afgestudeerden op de werkvloer. Het werkgeversperspectief*.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2025). *Veiligheid arbeidsmigranten. Onderzoek naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland*. Den Haag, OVV.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2023). *International Migration Outlook*. Parijs, OESO.

Pot, F. (2022a). *Transities en goed werk*.

Pot, F. (2022b). *Groene en digitale transities in 'goede banen' leiden – criteria voor goed werk*.

Rutten, A., & Vervliet, T. (2025). *Toekomstbestendig beroepsonderwijs in krimpregio's; Analyses van de regionale context*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (2022). *Advies Kansrijk opleiden. Taskforce doelmatigheid onder voorzitterschap van Lodewijk Asscher*. Zoetermeer, SBB.

Seidler, Y., van Leeuwen, R., de Boom, J., Wieczorek, B., Serafin, O., van der Schans, K., van Wensween, P., & Weltervrede, A. (2024). *Zicht op arbeidsmigranten: Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland*. Rotterdam, Risbo/EUR.

Sociaal-Economische Raad (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2021). *Advies Sociaal-economisch beleid 2021–2025: Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2023a). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2023b). *Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2023c). *Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029 - Samen sterker in tijden van transities*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2024). *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2025a). *AI en werk: Samen naar een werkende toekomst met AI*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2025b). *Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei*. Den Haag, SER.

Sociaal-Economische Raad (2025c). *Gezond en veilig werken door effectieve regels en preventie: Arbovisie 2040, deel 2*. Den Haag, SER.

Soederhuizen, B., Meijerink, G., van Sonsbeek, J., Stalenberg, R., van Stiphout-Kramer, B., & Verlaet, T. (2025). *De economische effecten van arbeidsmigratie*. Den Haag, CPB.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag, SDO 2050.

TNO (2024). *Werkgevers Enquête Arbeid 2024*.

TNO (2025). *Samen innoveren, in ecosystemen en met medewerkers, vergroot het succes en de productiviteit*. <https://www.tno.nl/nl/newsroom/insights/2025/05/samen-innoveren-ecosystemen-medewerkers>

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2024a). *Arbeidsmigratie en krapte*. Amsterdam, UWV.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2024b). *Arbeidsmarktdadviezen voor gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid*. Amsterdam, UWV.
<https://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/werk-vinden/arbeidsmarktdadviezen-voor-gecombineerde-vergunningen-voor-verblijf-en-arbeid>

Van Gardingen, I. & Kramer, D. (2024). *Een verblijfsvergunning voor gedetacheerde derdelanders*.

Van Kesteren, J., Heyma, A., Vervliet, T., Doeve, T., & Klinker, I. (2023). *Arbeidsmarktkrapte: Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Van Stiphout-Kramer, B., Hendriks, B., Meijerink, G., van der Plaat, M., & Van Sonsbeek, J. (2024a). *Economische dynamiek en migratie*. Den Haag, CPB.

Verschueren, H. (2024). *Posting of third-country nationals in the EEA: Need for clarification of the conditions in a legislative initiative*.

Bijlage 3: Samenstelling adviescommissie Arbeidsmigratie**Leden***Onafhankelijke leden*

prof. dr. mr. F.G. (Femke) Laagland
(duo-voorzitter)
prof. dr. ir. N. (Nitesh) Bharosa
(duo-voorzitter)

dr. F. (Fabian) Dekker
drs. J. (Jorien) Wuite

Ondernemersleden

A.G.M. (Antoine) Reijnders MSc
(VNO-NCW/MKB-Nederland)
G.H.N.L. (Guido) van Woerkom
(VNO-NCW/MKB-Nederland)
J. (Jaap) van de Burgt
(VNO-NCW/MKB-Nederland)
R. (Robert) Veenstra (LTO Nederland)

Werknemersleden

A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)
mr. D. (Daphne) de Wild (CNV)
E. (Erik) Pentenga (FNV)
J. (Jules) Wouters (FNV) (tot 1/9/2025)
mr. drs. I. (Imke) van Gardingen (FNV)

Adviserende leden

M. (Maaïke) Krom (SER Jongerenplatform)
T. (Thomas) Zwiers (VNG)

Ministeriële vertegenwoordigers

G. (Bert) Kornet (SZW)
C.A.B. (Christiaan) Thissen (SZW)

Commissiesecretarissen

dr. A.W.M. (Arend) Odé
drs. R.T. (Rowin) van Son

Overige secretariaatsleden

drs. D.R. (Riemer) Kemper
M.R. (Myrthe) Born MSc MA

Plaatsvervangende leden

mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers

J. (Jurre) de Haan

E. (Erik) Douma

V. (Viera) van den Bergh-Spanikova

mr. drs. I. (Imke) van Gardingen

C. (Casper) Cornelisse

L.M. (Lisa) van de Voort



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Foto: Shutterstock

© 2025, Sociaal-Economische Raad